

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Concessions en Chine

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

CHAN CHUNG SING

JURY :

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Suffragants : M. BASDEVANT

M. ROLLAND

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49 — PARIS

1925

*Thèse Paris
1925.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Concessions
en Chine

Les Concessions en Chine

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

CHAN CHUNG SING

JURY :

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Suffragants : M. BASDEVANT

M. ROLLAND

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49 — PARIS

—
1925

*11049

*La faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses
Ces opinions doivent être considérées comme pro-
pres à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Depuis l'ouverture de la Chine au commerce européen, les étrangers non asiatiques ont obtenu le droit de résider dans des ports et villes chinoises dits à traité. Au lieu de se soumettre au droit commun du pays, ils jouissent d'abord d'immunités exterritoriales de caractère purement personnel. Puis ces étrangers ont réussi à acquérir collectivement des avantages territoriaux tels que la possession des terrains et des maisons dans des quartiers spéciaux, lesquels sont, en fait, administrés plus ou moins exclusivement par eux-mêmes. Ces quartiers, une fois officiellement établis ou tacitement reconnus, reçoivent le nom de Concessions. Ils constituent l'objet de notre étude.

Ces Concessions ne sont pas, dans l'histoire, spéciales à la Chine. Mais celles qui existent dans ce pays présentent un intérêt beaucoup plus grand à l'étude juridique, à cause de la très sensible évolution qu'elles ont subie et de la large envergure de la question. En outre, ce qui rend particulièrement intéressant ce sujet, c'est qu'il est peu traité dans les ouvrages, même spécialement consacrés à la question chinoise. Serait-ce dû au caractère coutumier des Concessions dont la rareté des sources documentaires ne faciliterait point les recherches scientifiques à effectuer, ou bien à ce que leur nature juri-

dique reste encore à définir, étant donnée l'instabilité de la situation, de fait, de cette institution ?

Ces difficultés causent bien des lacunes dans notre travail. Aussi n'avons-nous pas d'autre but que de présenter une vue concrète de cette institution avec ses origines et les principales questions qui s'y rattachent. Peut-être réussirons-nous à compléter la liste des thèses des Facultés consacrées à l'étude des différentes institutions de Droit international existant en Chine.

Avant d'entrer dans l'étude des Concessions, il faut écarter deux confusions possibles : l'une concernant le domaine de notre étude, l'autre le sens du mot Concession.

A) D'abord les Concessions, telles que nous avons en vue, se séparent d'une autre institution analogue, existant également en Chine : ce sont les Concessions à bail, qui ne rentrent pas dans le domaine de cette étude. On sait que la Chine a cédé à terme plus ou moins long, aux puissances étrangères, certaines parties de son territoire. C'est ainsi que Kiaotchéou a été cédée à l'Allemagne par la Convention du 6 mars 1898 ; Port-Arthur et Taïleï Wan (pour 25 ans) à la Russie, par la Convention du 12 mars 1898 (la cession fut transférée au Japon en 1905), Wei-hai-Wei, à l'Angleterre, par la Convention du 25 mai 1898 ; Kouang-Tchéou-Wan, à la France, par la Convention du 16 novembre 1899.

A la différence des Concessions, sujet de notre

étude, qu'on pourrait appeler Concessions municipales et qui n'affectent pas, au point de vue du droit, la souveraineté territoriale de la Chine, les Concessions à bail stipulent formellement la cession, bien que temporaire (le plus long terme est de 99 ans), de presque la totalité des droits souverains de l'Etat chinois au profit des puissances cessionnaires⁽¹⁾. En effet, le Traité français prévoit que « à Kouan-Tchéou-Wan, la France pourra élever des fortifications, faire tenir garnisons à des troupes.... », et le Traité anglais stipule la procédure d'extradition, dans le cas où les autorités chinoises poursuivraient un criminel indigène, réfugié sur le territoire cédé à bail. Au contraire, quand il s'agit de Concessions municipales, la Chine a pris toutes les précautions possibles dans la rédaction du texte des conventions, afin d'éviter toute allusion touchant à la cession de la souveraineté territoriale⁽²⁾. S'il est vrai que les Concessions municipales sont quelquefois accompagnées formellement de la cession des pouvoirs de police et d'administration sur le territoire concédé au profit de l'Etat concessionnaire, mais dans l'esprit des conventions, ces pouvoirs sont limités, quant à leur exercice, à des affaires purement municipales. Ils sont en quelque sorte affectés à une spécialité qui est d'assurer une paisible résidence aux

(1) Perrinjaquet. — Les cessions temporaires de territoires. Thèse de Paris.

(2) voir chapitre V.

étrangers. D'ailleurs ce genre de Concessions municipales accompagnées de cessions formelles de pouvoirs administratifs et de police, forment plutôt des exceptions parmi les Concessions existant en Chine.

B) Maintenant que le domaine de notre étude est délimité, nous croyons bon de préciser le sens du terme « Concession ». Ce mot a, en effet, une double signification d'après l'usage courant. Dans un sens général, le nom « Concession » est attribué aux terrains assignés à la résidence des étrangers sur le territoire de la Chine : « the foreign residential areas » comme dit M. Willoughby⁽¹⁾. Dans un second sens, il désigne seulement une catégorie de ces « residential areas » par opposition à la catégorie des settlements (établissements). La différence entre ces deux catégories de Concessions réside dans leur mode créateur. Tandis que pour les settlements, les terrains sont directement loués aux sujets étrangers par les autorités locales, représentant les propriétaires chinois, pour les Concessions (second sens), la dite location est faite, soit aux sujets étrangers, par l'entremise de l'Etat ou des Etats concessionnaires, lesquels sont mis en possession préalable de tous les terrains assignés, soit directement faite par le gouvernement chinois à l'Etat ou aux Etats concessionnaires eux-mêmes, qui les sous-louent à leurs nationaux ou aux étrangers d'autres nations. Ne

(1) Willoughby, Foreign Rights and interests in China, p. 108.

pouvant pas trouver un terme technique signifiant « foreign residential areas », nous nous sommes servis pour le titre de notre étude du mot « Concession » entendu dans le sens général (le premier). Toutefois, pour éviter toute confusion à propos de ce terme, nous prendrons soin d'ajouter l'attributif « proprement dite » au mot Concession quand il devra s'exprimer dans le sens spécifique (le second).

Notre étude se divise en dix chapitres :

Chapitre 1^{er}. — Antécédents et origines lointaines des Concessions en Chine.

Chapitre 2. — Sources immédiates des Concessions et premières applications des traités.

Chapitre 3. — Evolution des Concessions.

Chapitre 4. — Classification des Concessions.

Chapitre 5. — Organisation administrative des différentes Concessions.

Chapitre 6. — Justice sur les Concessions : les cours mixtes.

Chapitre 7. — Développement et extensions territoriales des Concessions et les différends qui en résultaient.

Chapitre 8. — Principales controverses de fait touchant la souveraineté territoriale des Concessions.

Chapitre 9. — Discussions doctrinales sur la nature juridique des Concessions.

Chapitre 10. — Tendances vers la suppression des Concessions en Chine.



CHAPITRE I

Antécédents et Origines lointaines des Concessions en Chine

§ I. — *Les antécédents*

Les Concessions, en tant que quartiers spéciaux affectés à la résidence des étrangers avec reconnaissance, à leur profit, d'une certaine autonomie municipale, n'ont pas pris naissance en Chine. Dès le 13^e siècle, on constate que dans plusieurs pays septentrionaux de l'Europe, existaient des « factoreries germaniques » où s'établissaient des marchands des villes formant la Ligue Hanséatique, comme Hambourg, Lubeck et Brême. Ils y possédaient un organe municipal appelé Cour de Saint-Pierre, à la tête duquel un Doyen élu par la Communauté assumait la Direction de tous les services d'intérêt commun : établissement des taxes, constructions des fortifications, etc... Les règlements municipaux étaient très sévères ; ils interdisaient notamment les relations de leurs membres avec les indigènes. Ces factoreries se comportaient comme de petites Républiques, et elles ne disparurent qu'avec la décadence de la ligue Hanséatique⁽¹⁾.

(1) Catellani, *La penetrazione straniera nell'Estremo Oriente*, Firenze 1916, page 368,

A la même époque, les Empereurs grecs assignaient des quartiers spéciaux à la demeure des citoyens des villes de Venise, de Gênes et de Florence. Ce fut au début pour les étrangers plutôt une mesure de police qu'une faveur. Aussi furent-ils soumis à un régime restrictif. Mais à mesure que l'Empire byzantin penchait vers son déclin et que parallèlement s'accroissait le prestige des républiques italiennes, à cause de leurs puissantes richesses, la surveillance des autorités locales à l'égard des résidents étrangers se relâchait et ces quartiers spéciaux devinrent quasi indépendants. Quand les turcs arrivèrent à Constantinople, ils ne cherchèrent point à changer l'état des choses, croyant prudent de tenir à l'écart et d'isoler sur leur territoire les étrangers dont les idées religieuses différaient foncièrement des leurs⁽¹⁾.

En Afrique, les Chrétiens avaient droit à des *Fondoucks* (magasins) séparés du reste de la ville et formant le quartier étranger nommé quartier frank. Son autonomie paraissait plus restreinte. Ainsi les quartiers frank étaient tous murés par ordre des autorités locales et l'ouverture et la fermeture des portes étaient effectuées par les gardes indigènes⁽²⁾.

Dans les pays de l'Asie même, notamment au Japon, on a vu des Concessions semblables à celles qui existent actuellement en Chine. Il en existait de très

(1) Baudez, Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine, p. 208.

(2) King Tsin Kia Sing, Le Droit international en Chine, page 17.

importantes à Yokohama et à Nagasaki. C'étaient des « établissements étrangers ». Des terrains avaient été loués à perpétuité aux sujets des nations européennes, moyennant une redevance au profit du Gouvernement japonais. Nous verrons que ce même mode est appliqué en Chine. Les Etablissements étrangers au Japon ont disparu vers la fin du siècle dernier, grâce aux traités (de 1894 à 1899) signés par le Japon avec les puissances étrangères abolissant le régime de l'exterritorialité. En effet, ces traités stipulaient que les différents quartiers étrangers existants au Japon seraient réintégrés dans l'administration municipale japonaise.

§ II. — *Les origines lointaines.*

Non seulement les Concessions ont des antécédents dans d'autres pays que la Chine, mais en Chine même, on trouve, dès la fin du 16^e siècle, des situations de fait, qu'on pourrait considérer comme des origines lointaines des Concessions. Ce sont les factoreries de Canton et l'établissement portugais de Macao.

A. — *Le Co-hong et les factoreries de Canton.*

L'étude du régime des factoreries nécessite une description préalable d'autres institutions, sous peine de rendre notre exposé inintelligible. Nous nous proposons donc d'esquisser, d'abord, l'histoire de la restriction à la liberté de commerce et de résidence des étrangers en Chine et du régime du Co-Hong.

La Chine ne s'était pas ouverte au commerce étranger d'une façon uniforme. Généreuse et courtoise au début, elle conçut de l'inquiétude, dès les 16^e et les 17^e siècles, à cause de l'attitude offensive des premiers marchands occidentaux. En effet, ces nouveaux venus de l'Europe n'avaient plus une allure pacifique, comme les étrangers d'autrefois ; ce ne fut qu'après avoir conquis par les armes, les pays voisins, qu'ils cherchèrent à aborder le Céleste Empire avec une rumeur, un orgueil et une violence sans précédents. Mais cela n'aurait pas encore pu enlever complètement à la Chine son tempérament national, qui est d'être hospitalier, s'il n'était arrivé au pouvoir, en 1644, la dynastie étrangère des *Mandchous*, remplaçant la dynastie Nationale des *Ming*. Comme l'observe le savant professeur M. G. de Lapradelle⁽¹⁾ : « un complet mépris du commerce, nature à cette dynastie militaire, une perpétuelle inquiétude inhérente à ce pouvoir issu de la force, accompagnèrent les Empereurs *Mandchous* sur le trône. C'est avec eux que la Chine se ferme. Vivant dans la terreur, ils voient dans tous les étrangers des adversaires et dans les marchands des espions ». En outre, les abus des marchands étrangers devinrent de plus en plus criants. Alors, en 1717, le Mandarin Tsing Mao adressa à l'Empereur Kanghsi un mémoire, suggérant des mesures à prendre contre « les marchands intraitables venant de l'Europe, qui, sous

(1) *Revue générale de Droit International Public*, année 1902, page 65,

prétexte de commercer, finiraient par s'emparer tout le pays». Ce qui a été fait, disait-il, à Batavia et à Manille⁽¹⁾.

A la suite de la pétition de Tsing Mao, la Cour Impériale rendit deux décisions, l'une, concernant les missionnaires, était indulgente, l'autre, applicable aux commerçants étrangers venant par mer, édictait des mesures de rigueur. Ceux-ci devaient être soumis désormais, dans chaque port, à la stricte surveillance des autorités locales, investies à cet effet de très larges pouvoirs, notamment celui de limiter le nombre des navires étrangers, admis à commercer dans chaque port, de leur indiquer les lieux d'ancre, de considérer comme illicites certains commerces, etc.... En 1730, un édit impérial prohiba le commerce étranger dans tous les ports de l'Empire sauf celui de Canton. Un autre édit de 1757 renouvela la prohibition avec encore plus de rigueur. De sorte qu'on peut dire que dès le début du 18^e siècle jusqu'au traité de Nankin de 1842, le commerce étranger en Chine fut limité officiellement à un seul port : Canton.

A Canton même, les commerçants étrangers subissaient de nombreuses restrictions, principalement de deux ordres, relatives : 1^o à la liberté de commerce, 2^o à la liberté de résidence. Des premières résultait le régime du Co-Hong, et des secondes le régime des factoreries.

D'après le statut légal de l'époque, les négociants

(1) Catellani, p. 120.

étrangers n'avaient pas le droit d'effectuer leurs opérations commerciales directement avec les indigènes. Il fallait un ou plusieurs intermédiaires. Ce rôle d'intermédiaire fut d'abord, en 1702, attribué à un personnage appelé « marchand de l'Empereur », désigné par l'Empereur lui-même. Comme les affaires augmentaient, le marchand de l'Empereur finit par vendre son monopole moyennant finances à d'autres marchands chinois. Ce procédé mécontenta aussi bien les négociants indigènes que les négociants étrangers, aussi bien qu'en 1720 le « marchand de l'Empereur » fut remplacé par une corporation de marchands chinois sous le nom de Co-Hong⁽¹⁾ présidé par le hoppo, surintendant des douanes. (Co-Hong signifie « chaque métier » d'après le dialecte cantonais). Reconnue en 1760 par la Cour Impériale, la corporation s'était ruinée à cause, dit-on⁽²⁾, principalement de la corruption insatiable de toute une échelle de fonctionnaires. Après sa dissolution en 1771, elle fut remplacée à son tour par une association de 12 négociants chinois qui continua à prendre le nom de Co-Hong. Elle fut autorisée de même à jouer le rôle d'intermédiaire exclusif dans le commerce entre les négociants étrangers et les indigènes vendeurs ou acheteurs. Ce nouveau Co-Hong jouissait d'un crédit considérable à l'égard des négociants étrangers et par là il s'endetta en 1782 envers ces derniers d'une somme de plus de 3.000.000

(1) H. Cordier. Les marchands hanistes, Leive 1902.

(2) *ibid.*

dollars⁽¹⁾. Par crainte de l'influence des capitaux étrangers dans le pays, un édit Impérial ordonna le remboursement immédiat de la dette et défendit le Co-Hong de contracter désormais aucun emprunt envers les commerçants étrangers. Son rôle, dès lors, était amoindri. Le Co-Hong dura jusqu'au traité de Nankin.

Le Co-Hong, outre son privilège d'être l'intermédiaire unique dans les opérations commerciales entre l'étranger et l'indigène, avait reçu des attributions beaucoup plus importantes encore. D'abord, toute communication entre le gouvernement et les négociants étrangers passait par ses mains ; il était chargé, en outre, de faire obéir les étrangers aux ordres, soit de la Cour Impériale, soit des autorités de la province. Certains pouvoirs de contrainte leur étaient accordés.

En échange de ces droits, le Co-Hong était responsable, envers le gouvernement chinois, de la conduite des étrangers à Canton demeurant sur terre ou au bord des navires et du paiement des droits de douane dus par les négociants étrangers⁽²⁾.

Quant à leur condition de résidence à Canton, les étrangers se voyaient assigner des factoreries (magasins), situées sur la rive gauche du fleuve de la Perle, s'étendant sur une longueur de 350 mètres⁽³⁾. Elles étaient au nombre de 13, dont chacune, occupée

(1) Morse *The international relations of the Chinese Empire*, page 85.

(2) Catellani, page 121.

(3) Cordier, *Les marchands hanistes*, page 35.

par les marchands d'une nation déterminée, avait le droit de hisser son pavillon « non comme une marque de considération, mais comme une enseigne qui la distingue des autres » (Sonnerat cité par Cordier, p. 36).

La factorerie anglaise fut fondée en 1684 et la factorerie française en 1738. Ces magasins, magnifiquement construits d'après l'architecture chinoise, n'appartenaient point aux étrangers. Ils étaient loués aux marchands chinois à des prix, dit-on, fort élevés. C'était un régime restrictif puisque les étrangers ne pouvaient résider en d'autres endroits du port.

En 1760, un règlement dit « pour le bon fonctionnement du commerce étranger » apporta une série de prohibitions relatives à la condition de résidence des étrangers :

1° Aucune femme, aucune arme ne peuvent être amenées aux factoreries (art. 2).

2° Chaque factorerie est limitée pour son service à 8 chinois (art. 4).

3° Défense aux étrangers d'errer dans la rivière sur leurs propres bateaux pour leur plaisir, sauf certains jours du mois où ils peuvent sortir, mais pas en groupe de plus de dix à la fois. Ils ne sont pas autorisés à passer la nuit dehors, ni à se réunir pour faire des orgies... Si les dix personnes avaient l'audace de pénétrer dans les villages, dans la place publique ou les bazars, une punition serait infligée au linguiste les accompagnant (Art. 3).

4° Défense pour les navires de guerre étrangers d'entrer dans Boccat-Tigris. (art. 1)...

En outre, les étrangers étaient soumis à une restriction bien plus rigoureuse pour leur liberté de résidence. Ils ne pouvaient rester à Canton que pendant la saison d'hiver et le temps strictement nécessaire pour effectuer leurs opérations commerciales, après lequel ils devaient retourner à Macao ou se rapatrier.

Si les factoreries se présentent à nous comme un type initial des Concessions, nous le devons en partie au rôle qu'a joué le Co-Hong. En effet, le rôle du Co-Hong ressemblait fort bien à celui que joueront plus tard les autorités étrangères, soit consulaires, soit municipales, dans l'administration des Concessions. C'est pourquoi M. Catellani compare le Co-Hong en ce qui concerne le gouvernement impérial, à un consul étranger représentant légal des étrangers auprès les autorités chinoises ; et en ce qui concerne les résidents étrangers, à un administrateur chinois investi du droit de contrôle sur leur condition de résidence. Si à côté du Co-Hong il y avait d'autres personnages qui possédaient une certaine autorité dans les factoreries de Canton, comme le Tapin des Grandes Compagnies étrangères, et après la suppression du monopole de « l'East Indien Company », le surintendant britannique, mais leur rôle n'avait jamais été reconnu comme légal, et, en fait, il était peu important en comparaison avec celui du Co-Hong.

B. — *L'établissement des Portugais à Macao*

L'île de Macao, située à l'embouchure de Si-Kiang, en face de Hong-Kong et à 200 kilomètres de Canton, avait été jusqu'au commencement du 16^e siècle presque inhabitée. Quand les Portugais vinrent les premiers en Chine, ils fréquentèrent le port de Canton. Passant nécessairement par Macao, ils se firent admettre dans ce dernier port, pour sécher leurs marchandises endommagées par la tempête. En 1537, les Portugais furent chassés des autres ports de l'Empire, notamment de l'île Saint-Jean et de Lampaso, pour avoir commis des violences envers la population indigène. Ils continuèrent cependant à être admis à Macao, sous condition que toutes leurs constructions de maisons, de comptoirs ou d'églises seraient soumises à l'autorisation des fonctionnaires locaux. Mais ceux-ci devinrent bientôt favorables à toutes leurs demandes, après que les Portugais, en 1537, eurent prêté assistance à l'armée chinoise contre les pirates.

Peu à peu, un vrai settlement portugais s'établit à Macao avec Municipalité et Tribunaux propres. L'Administration de l'établissement portugais fut confiée d'abord au Capitaine de navire le plus ancien, puis elle fut transmise en 1883 à un Sénat électif composé de 3 membres. Toujours en faveur des Portugais, la Chine reconnut l'état de fait, moyennant une rente annuelle de 1.000 taels à son profit. En 1628, le gouvernement de Lisbonne nom-

ma un gouvernement général à Macao ; il administrait à côté des fonctionnaires chinois dont le rôle était réduit à peu de chose. Malgré tout, la souveraineté chinoise sur le territoire de Macao n'eût jamais été discutée. Après 1842, les Portugais commencèrent à émettre des prétentions exagérées, s'emparèrent les pouvoirs administratifs des autorités locales et adoptèrent une conduite de violence et de brutalité envers la population indigène⁽¹⁾.

Celle-ci réagit. En 1849, le Gouverneur Portugais Amaral fut assassiné à Macao. Le gouvernement portugais saisit l'occasion pour occuper militairement l'île et expulsa les fonctionnaires chinois. Les puissances étrangères lui prêtèrent leur concours, de sorte que l'ambition déraisonnable des Portugais fût satisfaite. La rente annuelle déjà réduite à 500 taels ne fut dès lors plus payée au gouvernement chinois, et définitivement, en 1887, la Chine abandonna sa souveraineté sur Macao, au profit du Portugal, sous la condition unique de ne jamais la transmettre à une tierce puissance.

L'histoire de Macao nous montre comment l'établissement de fait des étrangers dans un port ou dans une ville arrivait à se convertir en une annexion au détriment de l'Etat territorial.

Les factoreries de Canton et l'établissement portugais de Macao, considérés comme les origines lointaines des Concessions, ont été pour la Chine des ex-

(1) King Tsin Kia Sing, page 56.

périences, quoique déplorables, mais utiles pour qu'elle se prémunit contre toute exagération des prétentions étrangères touchant les Concessions juridiquement consacrées plus tard.

CHAPITRE II

Sources immédiates des Concessions (1842-1858) et premières applications des traités

§ I. — *Sources immédiates*

Le traité de Nanking du 29 août 1842, qui mit fin à la guerre de l'opium, ne fit aucune allusion aux Concessions. Il stipulait simplement, entre la Chine et l'Angleterre, en ce qui concerne le commerce étranger, l'ouverture des cinq ports chinois : Shanghai, Ningpo, Fou-Tchéou, Amoy et Canton, dans lesquels « les sujets britanniques, avec leurs familles et établissements, pourront résider sans vexation ni contrainte » (art. 2)⁽¹⁾. D'autre part, « l'Empereur de Chine consent à abolir l'usage du Co-Hong pour l'avenir dans tous les ports où pourront résider des négociants britanniques, et à leur permettre de poursuivre leurs opérations commerciales avec les personnes qu'il leur conviendra » (art. 5).

De ces dispositions, il découle deux principes établis au profit des sujets britanniques dans des ports ouverts : celui de la liberté du commerce et celui de la liberté de résidence. A ce dernier point de vue, les Anglais n'étaient plus désormais soumis,

(1) Martens Murard t. V.

comme par le passé, au régime des factoreries ; ils pouvaient s'installer où il leur plairait, soit séparément, soit globalement, à condition que ce fut dans les limites des ports à traité. Mais en dehors de ce droit qui devint bientôt le droit commun des étrangers, il ne leur fut accordé aucune faculté d'exiger un emplacement spécial réservé à leur demeure.

Cependant, nous voyons Sir Pottinger, le négociateur britannique du traité, penser aussitôt à une Concession anglaise à Shanghai, dont les limites avaient été déjà par lui arrêtées ⁽¹⁾. Alors n'est-il pas permis de présumer que la stipulation des Concessions n'avait été que retardée ? Si le traité de Nankin n'en faisait pas mention, c'est, nous croyons, qu'en fait, les groupements des étrangers existaient déjà en Chine et que les premiers négociateurs étrangers crurent qu'ils pourraient se développer sans difficulté, comme les quartiers franks de l'Afrique. Mais bien vite ils commencèrent à s'apercevoir que le régime terrien de l'Empire et l'instinct de conservation du peuple chinois, profondément différents de ceux des autres pays, dressaient de nombreux obstacles à la réalisation de leurs désirs. Une consécration légale et conventionnelle de ces groupements d'étrangers et des secours facilitant leur constitution parurent donc nécessaires, d'autant plus que Sir Pottinger, l'envoyé britannique, dans ses négociations avec la Chine, s'était toujours

(1) Morse tome II p. 300.

préoccupé d'obtenir des avantages territoriaux au profit de son gouvernement et de ses nationaux, plus que n'avait voulu son supérieur Lord Parmerston. La stipulation des Concessions alors imminente fut précipitée par les événements du mois de décembre 1842 lorsque, à Canton, une série de révoltes des indigènes se produisirent à propos de la question de l'entrée des étrangers dans la cité. Dès lors, les Concessions devinrent indispensables pour la paisible résidence des étrangers en Chine.

De plus, l'accueil qu'on leur fit ne fut point douteux. En ce qui concerne les étrangers, leur groupement légal sur un point déterminé des ports ouverts leur assurerait, d'une part, la plus grande sécurité et le meilleur moyen de défense contre l'inhospitalité des indigènes, d'autre part, la possibilité de continuer leur genre de vie si différent de celui du vieux Empire. Du même coup, la tâche des Consuls fut allégée : comment auraient-ils pu exercer leur pouvoir de juridiction si complexe et si étendu, dans un pays soumis au régime de l'exterritorialité, sur leurs nationaux, si ceux-ci résidaient séparément dans des vastes ports de la Chine ? La Chine, de son côté, était bien aise de voir les résidents étrangers se localiser sur des points précis de son territoire. Cela lui faciliterait la surveillance à leur égard ; et une fois séparés de la cité indigène, les malheureuses frictions entre eux et la population chinoise seraient, la plupart du temps, évitées.

Pour tous ces motifs, le traité additionnel de Houmen Schia, conclu entre la Chine et l'Angleterre, le 8 octobre 1843, stipulait dans son art. 7 que « le traité de paix perpétuelle et d'amitié pourvoit à ce que les sujets britanniques, avec leurs familles, puissent résider sans contrainte ni molestation dans les villes et cités de Il est, en conséquence, décidé qu'il sera fait choix par les officiers de la localité, de concert avec le Consul, de maisons et de terrains, dont le loyer ou le prix sera déterminé d'une manière juste et équitable, d'après le taux prédominant parmi les habitants, et qu'il ne puisse être commis aucune exaction ni d'une part ni d'autre ⁽¹⁾ ». Grâce à ce texte, la faculté, pour les Anglais, d'avoir des maisons ou des terrains choisis, et dont le loyer justement déterminé par les autorités respectives des deux pays, fut désormais établie.

Les dispositions de même genre se trouvaient aussi dans les traités de la même époque, conclus entre la Chine et les Etats étrangers. Le traité de Wanghea du 3 juin 1844, signé avec les Etats-Unis, dit dans son article 7... « Les autorités du lieu des deux gouvernements choisiront de concert les endroits pour la résidence des citoyens des Etats-Unis en ayant égard, dans la dite location, au sentiment des parties ». Le traité de Wampao avec la France (24 oct. 1844) porte aussi le texte suivant... « Les autorités locales, de concert avec le consul, détermineront les quartiers les plus convenables pour la

(1) Martens Murard. T. VI p. 595.

résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions. Le fermage des terrains et le loyer des maisons seront réglés, de part et d'autre, entre les parties intéressés, et devront être réglés conformément aux prix locaux. Les autorités chinoises empêcheront les gens du pays d'exiger des prix trop élevés et le consul français veillera aussi à ce que ses nationaux n'usent point de violence pour forcer les loyers ou les prix.... » (art. 22) ⁽¹⁾.

Le régime des Concessions ainsi stipulé avait seulement dans cette première période (1843 à 1858) quatre Etats comme bénéficiaires, les 3 dont nous avons cité les traités passés avec la Chine : c'est-à-dire l'Angleterre, les Etats-Unis, la France, plus la Suède (traité de 1847, art. 3). Quand au domain d'application dans l'espace, il était limité aux cinq ports ouverts au commerce étranger par le traité de Nankin : Shanghai, Canton, Ningpo, Fou-Tchéou et Amoy, tous situés sur la côte méridionale de la Chine. Nous verrons, dans le chapitre suivant, que ce régime des Concessions allait être singulièrement élargi à ces deux points de vue.

§ II. — *Premières applications de traités.*

La première application des Concessions eut lieu à Shanghai à propos du « British Settlement ». Ce port fut ouvert effectivement le 17 novembre 1834, douze jours après l'arrivée du Consul britannique,

(1) Martens et Murard T, VII p. 460

le capitaine Balfour. La question de « l'entrée dans la cité » ne fut pas soulevée contre les étrangers, car la population de Shanghai était beaucoup moins turbulente que celle de Canton. Cela permit aux étrangers : marchands, missionnaires et au consul anglais lui-même de s'installer dans la cité indigène, à l'intérieur des murs. Mais bientôt, ils trouvèrent l'endroit inhabitable ⁽¹⁾ et demandèrent à résider en dehors de la Cité. Le 29 novembre 1845, le choix d'un terrain pour le « British Settlement » fut établi par une convention signée du consul anglais et du Toatai de Shanghai. Les limites y étaient ainsi déterminées : au nord, la crique de Soutchéou, au sud, le Yankingpang, à l'est la rivière de Houanpou ; celle de l'ouest ne fut décidée que plus tard (en 1846). Un règlement, la première Land Régulation, fut tout de suite élaboré par le Capitaine Balfour de concert avec les consuls français et américains. Il visait principalement les 4 points suivants :

1°. — Le mode d'affermir les terrains.

Les actes d'affermage passés par le propriétaire chinois et le locataire étranger doivent être présentés aux autorités chinoises qui après examen y apposeront leur sceau et les enregistreront. Ces actes seront ensuite présentés et enregistrés au consulat compétent pour servir de mémoire (art. 1).

2°. — Les restrictions apportées au droit de revente des terrains affermés.

Les négociants qui voudront transférer leurs ter-

(1) Morse p. 847.

rains loués à d'autres étrangers ne pourront en demander que le prix qu'ils ont payé au Chinois (art. 2). Lorsque les terrains auront été loués et qu'on n'y aura pas construit de maison (ce qui est, dit-on, contraire au traité), les autorités locales et le consul pourront affermer ces terrains à d'autres anglais (ces 2 dépositions ont pour but d'empêcher la spéculation) (art. 14).

3°. — Tout locataire (renter) doit payer au gouvernement chinois une redevance annuelle de 1500 sapèques par mou de terrain loué (art. 7).

4°. — La sécurité, l'hygiène publique, la construction des rues, leur classement et déclassement, les bornages de chaque terrain, tout était minutieusement réglé. Il était dit que c'est le devoir des « renters » de pourvoir à l'éclairage et au balayage des voies publiques, de prendre des précautions contre l'incendie, de planter des arbres le long des rues, et, enfin, de prendre des gardes de nuit (art. 12)⁽¹⁾.

Deux dispositions du même règlement paraissaient plus surprenantes. L'art. 15 interdisait aux propriétaires indigènes de la Concession de vendre ou de louer leur terre ou maisons à d'autres Chinois, et l'art. 16 défendait aux étrangers de vendre ou de louer aux Chinois les terrains qu'ils ont loués. Cela signifie que la résidence des Chinois sur la Concession fut prohibée. Si paradoxal et si attentatoire à la souveraineté de l'Etat chinois que fut cette décision, les autorités locales ne protestèrent point, pour le

(1) En Sai Tai, Treaty ports in China, page 12.

motif que ce fut leur désir même de séparer les indigènes et les étrangers. Et quant à la question de principe, elle importait peu au moment où, en Chine, la notion et le domaine du droit public n'étaient pas encore bien précis. Aussi les autorités chinoises regardaient-elles le règlement de 1845 comme un statut intérieur d'une association homogène des étrangers, dont elles se contentaient de sanctionner la légalité.

La Concession française s'était établie avec plus de difficulté et d'amertume. Le Consul de France, M. de Montigny, après avoir reçu une demande de terrains d'un négociant français, M. Rémi, écrivit le 7 avril 1848 au Taotai de Shanghai « qu'il veuille bien, aussi qu'il a été fait pour les autres résidents étrangers, fixer un quartier pour les Concessions à faire aux Français ». L'emplacement fut d'ailleurs suggéré par M. de Montigny dans la lettre, disant « qu'il ne trouve pas qu'il y en ait de plus favorable (terrains) que ceux situés sur la rive droite de la crique, en commençant depuis le faubourg de la ville et en remontant du même côté jusqu'où besoin sera⁽¹⁾ ». Après un an de discussion, une proclamation du Taotai, datée du 6 avril 1849, établit la concession française dont les limites étaient : Au sud, le canal qui longe les murs de la ville ; au nord, la crique de Yangkinpang ; à l'ouest, le ruisseau de Kouan-Ti-Miao jusqu'au pont de Tchou-Kia-Tchao ; à l'est,

(1) H. Cordier : Origine des deux établissements français en Extrême-Orient, page 25.

une ligne partant du temple de Canton et en suivant les bords de la rivière jusqu'au bout occidental de la crique de Yang King Pang. La proclamation ajoutait : « Quant aux marchands des autres royaumes, lorsqu'ils voudront affermer des terrains pour bâtir des maisons, dans les limites désignées ci-dessus, ils voudront s'entendre à cet effet avec le Consul de France⁽¹⁾ ».

Cette dernière règle souleva la protestation du Consul américain de Shanghai, M. Griswold, qui avait d'ailleurs adopté la même attitude, quand les autorités anglaises lui avaient enjoint d'enlever le drapeau des Etats-Unis qu'il avait fait hisser à son propre Consulat situé sur le British Settlement. Le Consul américain soutenait toujours le même principe que « the principe of exclusive privileges and exclusive rights » était « one of the very worst features of Chinese policy⁽²⁾ ». A quoi, M. de Montigny répondit dans sa lettre adressée au Ministre des Affaires Etrangères de son pays que « ces Concessions (celles de caractère national) sont indispensables pour donner au Consul de chaque nation la possibilité d'exercer une juridiction sur ses nationaux... Que deviendrait cette juridiction et comment serait-elle applicable dans le méli-mélo de tous les nationaux ? Les plus grands désordres s'ensuivraient, et il serait impossible au Consul de les arrêter. Il y aurait d'ailleurs, entre ces derniers, des sujets trop

(1) Cordier, Origines des deux établissements, page 43.

(2) Ibid.

fréquents de discussion pour ne pas amener des conflits ».

Ces idées de M. de Montigny qui avaient servi d'arguments pour combattre la thèse, bientôt abandonnée d'ailleurs, du Consul américain, pourraient peut-être regardées comme constituant un facteur primordial de la nouvelle forme de Concessions qu'on appelle Concession « nationale », dont M. de Montigny se fit le promoteur. En effet, le British Settlement de Shanghai, frère aîné de la Concession française était en fait plutôt un settlement international, malgré son nom et quelques-uns de ses règlements qui semblaient dire le contraire ; tandis que la Concession française pouvait être considérée comme la première établie des concessions vraiment nationales, bien qu'elle ne fut pas le type parfait.

La Concession française de Shanghai fut, dans ces premiers temps, administrée par le Consul de France, puis fut soumise au régime commun de Land régularisation depuis 1854. Elle se sépara de la Concession internationale en 1862, et depuis 1868, elle est dotée d'une municipalité propre.

Quant à la Concession américaine de Shanghai, elle s'était plutôt accrue, comme dit M. Morse, que légalement créée. Sur l'initiative de l'évêque William Jones Boone, elle existait en fait dès 1848 à Hongkoo, sur la rive gauche de la crique de Southéou. L'emplacement n'était pas favorable à son développement. Eloignée de la cité indi-

gène, elle fut peu habitée. On y voyait seulement le Consulat américain (depuis 1854) et quelques maisons de peu d'importance. Ce ne fut qu'après les révoltes de Taipings, par l'afflux des réfugiés, que la Concession américaine augmenta d'importance et reçut en 1869 la délimitation officielle. Les négociants américains s'établissaient surtout sur le British Settlement, auquel la Concession américaine fut incorporée en 1870, donnant naissance désormais au Settlement international de Shanghai, lequel fut administré par un Conseil municipal appelé « Council for the foreign Community of Shanghai north of the Yang-King-Pang ».

Dans les autres ports ouverts en même temps que Shanghai, l'application des Concessions n'apparut que bien plus tard.

Canton fut déclaré ouvert en 1842, « sans aucune réserve ni délai ». Mais l'irréductible hostilité des Cantonais contre les Anglais empêcha l'application immédiate du Traité. Le Vice-Roi Kiating, malgré sa bienveillance à l'égard des étrangers, n'arriva pas à calmer la turbulence du peuple qui voulait absolument maintenir le régime des factoreries. Ne pouvant entrer dans la cité, les étrangers se contentèrent pour leur demeure de l'emplacement des anciennes factoreries détruites en partie en 1822 et la question de Concession restait suspendue. Ce ne fut que vers 1849 que les étrangers obtinrent pour leurs Concessions le quartier de Shamen (place de sable) situé à l'extrême ouest de la ville, sur la rive gauche

du Si-Kiang. Il y existe une Concession française et une Concession anglaise, toutes pourvues de municipalité propre.

Ningpo, fréquenté dès 1522 par les Portugais, avait eu déjà une communauté étrangère comprenant plus de 3 milles hommes adultes⁽¹⁾. Au commencement du 18^e siècle, ils n'étaient autorisés qu'à rester à Chusan, îles situées de l'autre côté du fleuve Yung, en face de la cité. Par l'effet du traité de Nankin, la cité redevint accessible aux étrangers qui résidèrent désormais sur le côté septentrional du fleuve. Mais le choix des maisons et des terrains par les autorités respectives pour les Concessions n'avait pas été intervenu, étant donné le nombre peu important des habitants étrangers. En effet, le commerce extérieur de Ningpo se développa très difficilement à cause du voisinage trop rapproché de Shanghai.

Foutchéou, choisi comme port ouvert, à cause de l'importance de son commerce de thé, n'avait pas non plus reçu l'application du Traité de Foumen en ce qui concerne les Concessions. La communauté étrangère s'était formée librement sur la rive sud du fleuve Min. La turbulence des Cantonais gagnait souvent la population de Foutchéou, et les étrangers s'y établirent assez lentement. Aujourd'hui, il existe à Foutchéou, comme Concession légalement établie, une Concession japonaise délimitée par la convention de 1900.

(1) En Sai Tai p. 21.

Amy fut ouvert, en fait, après l'arrivée du Consul britannique, en juin 1844. A part quelques missionnaires et agents consulaires qui résidaient dans le port même, les autres étrangers se groupèrent dans un îlot, situé à l'ouest du port appelé *Koulangsu*. Pour cette raison, on appelait Koulangsu, « Foreign settlement » bien avant que la Concession étrangère y fût officiellement délimitée (en 1903).

CHAPITRE III

Evolution des Concessions.

§ I. — *La transformation du caractère des premières Concessions*

D'après les textes des traités et les applications pratiques, les Concessions des premiers temps présentaient certaines caractéristiques :

1°. — Les terrains n'étaient pas cédés à un Etat étranger pas plus que les propriétaires des terrains n'étaient par le fait expropriés ; ils étaient tout simplement choisis par les autorités locales, de concert avec le Consul, pour la demeure des sujets étrangers envisagés comme individus.

La conséquence est que, dans le quartier assigné, toute opération foncière devait être régie par le droit chinois et exigeait l'intervention des autorités chinoises.

2°. — Ces Concessions n'impliquaient nullement la cession des pouvoirs administratifs sur la portion du territoire chinois loué aux étrangers. Si les Land Regulations des Concessions de Shanghai attribuaient certains pouvoirs administratifs et municipaux à l'assemblée des locataires étrangers ou à ses délégués, sous la surveillance du corps consulaire,

ce n'était qu'avec l'approbation des autorités chinoises, en vertu de laquelle ces pouvoirs étaient en quelque sorte délégués à la communauté étrangère de la Concession, semblable à un syndicat de propriétaires, pour la bonne gestion de ses intérêts communs.

Les Concessions de cette époque, en un mot, n'étaient que le corollaire du droit de résidence des étrangers, stipulé par le traité de Nankin, dans les ports qui leur étaient accessibles. Etant donné la trop grande différence de coutumes et de mœurs entre les deux races, certaines mesures paraissaient alors opportunes pour permettre aux étrangers d'établir tranquillement leur demeure et leur commerce.

Mais les caractéristiques que nous venons d'indiquer ne furent pas longtemps observées et certains faits faisaient déjà pressentir leur modification.

A) D'abord, dans la création de la Concession française de Shanghai, le texte du traité fut interprété d'une façon trop extensive au profit des étrangers. Le résultat laissait croire, d'une part, que les terrains avaient été concédés à l'Etat étranger lui-même, au lieu d'avoir été loués à leurs sujets ; d'autre part, que les propriétaires chinois avaient été expropriés par le fait de la Concession.

Quand M. de Montigny demanda au Taotaï de Shanghai « une Concession à la France sur le territoire de Shanghai », il envisageait la Concession comme autre chose qu'une simple assignation de terrains pour la demeure des étrangers. D'abord, au

lieu de procéder au choix des maisons et terrains de concert avec le Taotai, il fixa, à lui seul, l'emplacement de la future Concession française « le seul endroit, disait-il, où mes compatriotes puissent encore s'établir ». Le Taotai l'accepta ; mais l'avis dde celui-ci, bien qu'approbatif eut été tout autre sans l'insistance du Consul français, car il avait été saisi d'une double protestation émanant d'une part, de la population indigène, qui possédait de nombreuses sépultures sur les dits terrains, et d'autre part, du Consul américain ⁽¹⁾. Un autre incident dans la même affaire fournit l'occasion de connaître plus nettement la pensée de M. de Montigny, à l'égard des Concessions. Voici le fait : les propriétaires chinois des terrains en question ne voulaient pas céder au prix estimé normal par le Consul de France. M. de Montigny, de son côté, « ne souffrirait pas que ses nationaux payassent une sapèque de plus par mou de terrain que le prix de cette mesure valait le jour où il avait fait la demande officielle de Concession ». Pour sortir de l'embarras, M. de Montigny demanda au Taotai l'expropriation des propriétaires indigènes qui ne voulaient pas vendre des terrains de la Concession destinée à la France ». D'après le Consul français, « la stipulation de l'art. 22 du Traité de Whampao lui (au Taotai) donne pleinement le droit de forcer les gens qui ont des prétentions ridicules à vendre au prix habituel du pays » ⁽²⁾. A la suite de

(1) Voir Supra, chapitre précédent.

(2) Cordier. L'origine des deux Etablissements, p. 31.

menaces de rappel et d'envoi de navire de guerre, le Taotai céda, et dans sa proclamation du 13 décembre 1848, qui consacrait officiellement la Concession française, M. de Montigny fit ajouter cette disposition : « Si les propriétaires chinois ne sont pas raisonnables et se refusent, à l'avenir, à l'exécution de l'art. 22 du traité, le Consul pourra avoir recours à nous (le Taotai) pour les obliger à en respecter les conventions »⁽¹⁾. En pratique, les propriétaires chinois avaient été expropriés à volonté, moyennant une indemnité fixée par le Consul français lui-même.

L'interprétation de M. de Montigny était vraiment extensive. Comme dit M. Catellani, le traité de 1844 décidait que les Français pourront « louer des maisons ou affermer des terrains, mais les propriétaires indigènes n'étaient point obligés de les céder. Si le prix devait être, « autant que faire se pourra, réglé conformément à la moyenne des prix locaux », il n'en résultait pas que les propriétaires indigènes dussent perdre toute liberté dans la conclusion du contrat. D'autant plus que le traité, voulant avant tout sauvegarder la liberté des propriétaires indigènes, disait expressément que le prix serait librement débattu entre les parties intéressées⁽²⁾.

Ce précédent une fois créé se généralisa bien vite ; et de là naquit l'autre mode d'assignation de terrains

(1) Cordier. L'origine des deux Etablissements, p. 43.

(2) Catellani, page 158.

à la demeure des étrangers : le mode de Concession proprement dite dans lequel tous les terrains d'un quartier dans un port ouvert étaient mis à la disposition du ou des Consuls qui les divisaient en lots, et fixaient le prix de chaque lot qui devait être payé au propriétaire indigène.

On rencontre le premier exemple en 1861, lors de la Concession britannique de Honkow. Le consul anglais fixait à 2400 taels par lot la somme à payer aux chinois expropriés, tandis que ceux-ci, appuyés par les autorités locales, en avaient demandé 4.000 taels⁽¹⁾. Ce mode de Concession fut alors suivi dans la plupart des Concessions nationales, notamment à Canton et à Kiukiang. Il devint un vrai abus dans son application aux diverses Concessions nationales de Tientsin, à l'époque où cette ville fut occupée par les puissances lors de l'affaire de boxeurs. Les autorités chinoises ayant été remplacées par un gouvernement provisoire composé d'étrangers, chaque Etat intervenant s'attribua une Concession de terrains dont les propriétaires indigènes étaient expropriés avec une indemnité fixée très inéquitablement par le Land Improvement Company. Les abus devinrent tellement criants que, après avoir été saisi d'une pétition des propriétaires chinois de Tientsin, le corps diplomatique de Pékin prescrivit une enquête et donna à ceux des propriétaires indigènes qui

(1) Mayers, Denny and King, *The treaty ports in China* page 441.

avaient eu la chance de rester indemnes, certaines garanties contre telle spoliation ⁽¹⁾.

B) Non seulement les Concessions s'étaient évoluées dans leurs éléments constitutifs mais aussi dans leur organisation. Et voici comment la seconde caractéristique des premières Concessions allait être modifiée. Nous avons dit que jusqu'à la révolte des Taipings, il n'existait en Chine que deux Concessions légalement délimitées (anglaise et française) de Shanghai. A ce moment, la Concession française fut presque inhabitée, la question de son administration ne se souleva même pas. Quand au British Settlement, on y comptait une centaine d'habitants, ⁽²⁾ mais tous étrangers, puisque la résidence des chinois y était prohibée. Ce petit groupe d'étrangers fut régi alors par le Land Regulation de 1845 comparable à un statut d'association, et représenté dans la gestion des intérêts communs, par le Comité des rues et jetées, dont le rôle se bornait principalement à des travaux de construction, à l'aide des fonds perçus aux habitants. Donc rien d'incompatible avec les droits souverains de l'Etat territorial.

La situation changea avec la révolte des Taipings. Un des rebelles, Liou Li San s'empara de la ville de Shanghai au mois de septembre 1853 et y resta pendant plus d'un an.

(1) Catellani page 158.

(2) Wang I Tang, « Les Concessions de Shanghai », Shanghai 1924, page 3.

Les autorités étrangères déclarèrent neutre le territoire des Concessions ; et pour leur défense des corps volontaires y furent organisés avec quelques détachements de marins des navires étrangers ancrés dans le port. Les Taipings qui désiraient tant le concours des puissances pour renverser la Maison mandchoue n'opposaient aucun principe de droit et laissèrent volontairement une liberté complète aux étrangers, quant à l'administration des Concessions. De plus comme les réfugiés chinois avaient été recueillis en grand nombre pour raison d'humanité malgré l'interdiction formelle du Land Regulation de 1845, les Concessions augmentèrent tout de suite d'importance, de sorte que, en 1854, un nouveau règlement s'imposa, lequel élargissait considérablement le domaine d'action de la communauté étrangère, sans d'ailleurs renouveler la prohibition de la résidence des chinois puisqu'ils étaient devenus un élément essentiel de leur développement. Désormais au lieu d'être une association homogène, les Concessions de Shanghai devinrent une municipalité étrangère. Une police municipale y fut organisée et un grand nombre d'affaires civiles ou pénales intéressant uniquement les chinois commencèrent à être jugées par les consuls en absence de l'administration et de la justice régulières du gouvernement chinois⁽¹⁾.

A la fin de l'année 1854, les Taipings étant chassés de Shanghai, l'administration de la ville fut remise au gouvernement Mandchou. Quant à celle des Con-

(1) Wang I Tang, page 4,

cessions, comme elle avait été exercée, en fait, par les autorités étrangères pendant plus d'un an, celles-ci excipèrent de la situation acquise en leur faveur. De plus, l'Angleterre et la France qui avaient prêté main forte à l'armée du gouvernement Mandchou, bien loin de renoncer aux privilèges qu'une chance favorable leur avait fait acquérir, en demandèrent de nouveaux, comme preuve de gratitude. Le gouvernement chinois finit par reconnaître la situation de fait, et donna son approbation au Land Régulation de 1854, car la présence des chinois sur les Concessions nécessitait son intervention dans leur administration municipale. Ainsi, par la force des choses, mais contraire à l'esprit et au texte des traités, l'administration municipale des Concessions fut abandonnée aux autorités étrangères.

Maintenant que le mode de Concession proprement dite fut créé à côté du mode de Settlement qui semblait vieilli, et que l'administration des Concessions était laissée entre les mains des autorités étrangères, les deux anciennes caractéristiques disparaissaient peu à peu et les puissances ne manqueront plus désormais d'invoquer, en leur faveur, la nouvelle situation des Concessions, comme précédent établi, pour instituer sur le territoire de la Chine une vraie municipalité étrangère. C'est ainsi que furent instituées les Concessions de Tientsin, de Canton, de Hankow, de Kiukiang, de Tchinkiang, etc...

§ II. — *La stipulation des Concessions après 1858.*

Puisque ce changement de caractère des Concessions, dans leur mode de création et dans leur organisation, qui s'était produit tout d'abord incidemment, soit par l'interprétation extensive des traités dans leur application, soit par les conséquences de guerre civile en Chine paralysant l'action administrative du gouvernement, favorisait la dissémination de l'influence politique des puissances en Chine, celles-ci cherchèrent alors, par différents moyens, d'une part, à augmenter le nombre des Concessions à elles consenties, d'autre part, à les soustraire complètement de l'administration chinoise.

A) *Les traités de 1858 et de 1860.*

Une des principales préoccupations des négociateurs étrangers des traités de 1858 et de 1860 était, après avoir stipulé l'ouverture au commerce étrangers d'autres ports et villes de la Chine situés sur les rives du fleuve de Yangtse et sur la côte septentrionale de la mer, d'y reproduire la clause relative aux Concessions, afin d'élargir le domaine d'application de celles-ci. Ces ports et villes nouvellement ouverts étaient : Chinking, Nankin, Kiukian, Hankow, sur les rives de Yangtse, Newtchang, Tunchow (remplacé plus tard par Tchefou), Tientsin (1860) sur la côte septentrionale de la Chine et Santao, Kingchow, Taiwin, Tainshui, sur la côte méridionale,

Mais, malgré tout, l'ouverture d'un port ou d'une ville de la Chine au commerce étranger n'impliquait nullement la création ou la reconnaissance légales des Concessions sur cette portion de territoire. Leur possibilité était en effet subordonnée au renouvellement expresse de la clause générale relative aux Concessions, bien que le privilège, une fois stipulé, dût par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée, devenir la condition générale au profit de la quasi totalité des étrangers.

B) La Convention de Tchefou du 13 septembre 1876

Cependant la Convention de Tchefou du 13 septembre 1876 ⁽¹⁾ avec l'Angletrre ouvrira une nouvelle phase. L'art. 2 de la section III de la dite Convention décide que « at all ports opened to trade, whether by earlier or later agreement, at whith no settrement area has beeb previously defined, it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the consuls of the other Powers, to come to an understanding with the local autorités regarding the definition of the foreign settlement area » ⁽²⁾ Désormais la clause de l'établissement du « foreign settlement area » sera tacitement admise dans toutes les conventions ayant pour objet l'ouverture d'un port chinois au commerce étranger. Néanmoins, la

(1) Martens 2^e série.

(2) La clause a été reproduite dans la convention anglo-chinoise de 1897 (institution consulaire à Yunnan) et dans les traités de 1903 avec le Japon et avec les Etats-Unis.

Convention de Tchefou ne visait que « the foreign settlements area » dont le type parfait est le settlement international de Shanghai ; elle n'obligeait point le gouvernement chinois à accepter un settlement national réservé aux nationaux d'un seul Etat, ni à cesser ou à déléguer expressément des pouvoirs administratifs à l'Etat ou aux Etats Concessionnaires. D'ailleurs, c'était la pratique courante de l'époque sauf de rares exceptions. En effet, dans tous les ports ouverts y compris ceux désignés dans la Convention de Tchefou (ce sont Itchang, Woufou, Wentcheou et Pakhio), il n'existait à part des Concessions françaises que des « Settlements area international » tels que nous les avons définis. La conclusion est que si la Convention de 1876 rendit plus facile l'établissement des Settlements, elle ne changea pas leur caractère originaire qui était purement économique et non politique.

C) Le protocole sino-japonais du 19 octobre 1896.

Cet état de chose fut complètement renversé par le protocole sino-japonais du 19 octobre 1896. Ce que n'avait pas fait la Convention de Tchefou, le protocole l'avait inventé et réalisé. L'article 1^{er} du dit protocole décide : « It is hereby agreed that special Japanese settlements shall be formed at the places newly opened to commerce and that affairs regarding to roads and police shall be under the control of the Japanese consul ». L'article 3 ajoute : « The Chinese Government, when the Japanese

Government so desires shall immediately provide for the formation of special Japanese settlement in Shanghai, Tientsin, Amoy and Hankow ».

Maintenant, dans les ports nouvellement ouverts et dans ceux énumérés dans l'article 3, il devint donc possible d'établir, à côté des foreign settlements, des settlements spéciaux sur lesquels l'administration municipale était expressément cédée aux Etats concessionnaires par traités. C'est ainsi que furent créées, presque aussitôt, des Concessions japonaises dans les ports et villes énumérés dans les 2 articles précédemment cités.

Mais ce qu'avait obtenu le Japon allait profiter à d'autres Etats ayant traité avec la Chine, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. Pour montrer l'augmentation rapide du nombre des Etats bénéficiaires, nous dressons la liste des traités donnant droit aux Concessions, conclus entre la Chine et les puissances étrangères, depuis 1858 jusqu'au protocole de 1896, dont nous venons de parler :

Traité avec la Russie, 1858. — Traité avec l'Allemagne 1861 (art. 40). — Traité avec le Danemark 1863 (art. 11). — Traité avec la Hollande 1863 (art. 2). — Traité avec l'Espagne 1864 (art. 5). — Traité avec la Belgique 1865 (art. 11). — Traité avec l'Italie 1866 (art. 111). — Traité avec l'Autriche-Hongrie 1869 (art. 8). — Traité avec le Japon 1871 (art. 4 et 14). — Traité avec le Pérou 1874 (art. 4). — Traités avec le

Brésil 1880, avec la Corée 1832, avec le Portugal 1887, avec le Mexique 1890.

Deux remarques sont nécessaires pour compléter notre exposé.

1° Le Japon a fait à cette époque un grand pas dans l'obtention des privilèges en Chine, en matière de Concessions. Jusqu'en 1895, les Japonais n'avaient le droit de s'établir, parmi tous les ports ouverts, que dans les quinze indiqués par le Traité de Tientsin de 1871. La clause de la nation la plus favorisée ne fut insérée que plus tard dans le Traité de paix de Simonoski de 1895, qui ouvrit quatre autres ports de la Chine (Sou-Tchéou, Sacee, Yung-Tchéou et Tsonkin. C'est en application de ce Traité qu'intervint le protocole de 1896 pour régler la question de Settlements. Avant cette date, les Japonais n'avaient possédé aucune Concession en Chine. Ils résidaient soit dans les settlements internationaux, avec une participation minime à leur administration, soit dans la cité indigène sous le contrôle des autorités locales ⁽¹⁾.

2° En 1858, la Russie a obtenu, pour l'établissement des Concessions dans les ports ouverts, le même droit que les autres nations ; mais il ne s'étendait pas aux villes de la frontière, qui avaient été ouvertes au commerce russe, et où les sujets de la Russie pouvaient acheter des terrains. Il fallait attendre jusqu'en 1887, pour voir des Concessions dans quelques-unes des villes de la frontière ter-

(1) King Tsin Kia Sing, page 60.

restre. En effet, la Convention anglo-chinoise de 1887 (art. 7) stipulait l'ouverture de la ville de Tengue, dans les conditions générales des ports ou villes à traité. Donc, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, les autres puissances pourraient désormais obtenir des Concessions sur le territoire sud-ouest de la Chine.

§ III. — *Les mesures prises par le gouvernement chinois contre l'abus des Concessions.*

En face des invasions menaçant son intégrité territoriale, la Chine avait-elle essayé de se défendre ? Nous croyons que dans cet ordre d'idées une double mesure a été prise par le gouvernement chinois.

A) D'abord dans les traités plus récents, relatifs à l'ouverture des ports et villes au commerce étranger, nous voyons cette clause caractéristique : « Les étrangers résidant dans ces ports et villes ouvertes observeront les Règlements Municipaux et de Police, au même titre que les résidents chinois. Ils n'auront pas le droit d'instituer dans les limites de ces ports à traité, des Municipalités ni une police particulières, sans avoir obtenu l'autorisation des autorités chinoises »⁽¹⁾. Cette stipulation trouvée pour la première fois dans le Traité sino-anglais, du 5 septembre 1902, avait pour but d'annihiler dans les ports et villes ouvertes par le dit Traité (Tchangsha, Wanhsen, Nganking, Waitchéou et Koogmen) l'effet

(1) Descamp et Renault, 1902, page 661.

de la clause de la Convention de Tchefou qui imposait un « Foreign Settlement area » dans tous les ports ouverts au commerce étranger.

Cependant une telle réserve était difficile à négocier quand elle devait figurer dans une convention bilatérale, où une inégalité de fait trop grande régnait entre les deux parties contractantes, d'autant plus que les puissances commençaient à voir dans les Concessions une forme idéale de leur expansion politique.

B) La Chine recourut alors à une autre procédé, qui avait obtenu les meilleurs résultats au Japon. Il consiste à ouvrir spontanément des ports et villes à la résidence et au commerce étrangers par la volonté unilatérale de l'Etat territorial. Cette politique fut commencée en Chine en 1899. Les limites de ces ports ou villes étaient fixées par décret impérial. Les étrangers comme les chinois y étaient admis, sans distinction, à posséder des terrains et à construire des maisons. Mais comme disait le Règlement de la ville de *Chinanfou*, ouverte spontanément en 1905 : « Le contrôle de toutes les affaires doit être assuré par les autorités chinoises, auxquelles les résidents étrangers devront obéissance⁽¹⁾ ». Donc, il ne peut y exister de settlements étrangers que sous le contrôle de l'administration chinoise.

Cependant les gouvernements étrangers ont soutenu que ces ports ou villes ouvertes spontanément, devaient être soumis aux mêmes conditions que les

(1) Kou, *The Status of aliens in China*, page 250.

ports ou villes à traité, et en conséquence, la clause de la Convention de Tchefou devait produire son effet à l'égard des uns comme à l'égard des autres. L'occasion de la discussion se produisit en 1899, lorsque la commission de douane de Santuao, un des ports volontairement ouverts, déclara qu'en dehors du tarif conventionnel, il serait appliqué aux marchandises passibles de droits de douane une surtaxe de 2 0/0 au profit de la municipalité. C'était, disait-elle, en harmonie avec la pratique des ports à traité comme à Shanghai et à Tientsin, où une pareille surtaxe était prélevée par les conseils municipaux, pour subvenir aux dépenses des Concessions. Le Ministre Britannique à Pékin protesta et fit savoir, lors de la réunion du corps diplomatique, le 9 juin, que « si une telle imposition était autorisée en faveur de la Chine, ce serait admettre une autre thèse du gouvernement chinois qui prétendait que n'étaient pas applicables aux ports de Wousung, Chinwangtao et Santuao, volontairement ouverts, les stipulations concernant les ports à traités. Ce serait aussi ouvrir la voie à de nombreuses impositions du gouvernement chinois au détriment du commerce étranger⁽¹⁾.

Nous croyons voir une équivoque dans le discours du Ministre britannique. Si le fait d'avoir empêché la Chine de prélever, dans les ports volontairement ouverts, d'autres taxes que celles applicables aux ports à traité, aurait assimilé ces deux sortes de

(1) Kou, page 252.

ports au point de vue fiscal, au contraire, en ce qui concerne l'établissement des foreign settlements, la non perception de la surtaxe de 2 0/0, dans les ports spontanément ouverts, aurait précisément distingué ces derniers des ports à traité dans lesquels la dite surtaxe existait au profit de la municipalité des settlements. Donc à ce dernier point de vue, le corps diplomatique, tout en voulant la combattre, avait donné gain de cause à la thèse du gouvernement chinois qui soutenait que dans les ports ou villes spontanément ouverts, la clause de la convention de Tchéfou n'était pas applicable. Tout foreign settlement, dans ces ports volontairement ouverts, ne pourrait donc qu'être toléré, le contrôle et l'administration restant toujours dans la compétence des autorités chinoises.

Voilà les différentes étapes des Concessions étrangères en Chine. Elles changeaient constamment de nature et de physionomie, mais toujours dans le sens le plus préjudiciable à l'Etat chinois. A quoi pourraient aboutir ces Concessions toujours en évolution ? M. Catellani fait la remarque suivante : si la Chine s'éveille et se fortifie, les Concessions disparaîtront comme elles ont disparu au Japon, au contraire, si la Chine continue à s'affaiblir, les Concessions se convertiront en territoires annexés ; l'exemple de l'île de Macao est frappant à cet égard.

CHAPITRE IV

Classification des Concessions.

1° On peut d'abord diviser les Concessions d'après le mode d'assignation en settlements et en Concessions proprement dites.

A) Les premières sont des terrains, situés en général dans un même quartier, assignés par les autorités locales, d'accord avec les consuls, à la demeure des étrangers appartenant à un ou plusieurs Etats. Ces étrangers qui veulent y louer des maisons ou affermer des terrains, sont obligés de contracter directement avec les propriétaires chinois, lesquels ne sont point expropriés par le fait de la création du settlement. De plus, le titre de location ou d'affermage, dressé dans la forme légale chinoise, doit être délivré par les autorités locales, revêtu de leurs sceaux et enregistré par elle. Les autorités chinoises interviendront également dans toute mutation ultérieure avec les mêmes formalités. Le type de settlement est bien le « International Settlement » de Shanghai. La Concession française de Shanghai, elle aussi, malgré son appellation, procédait du mode d'assignation de settlement.

B) Les Concessions proprement dites sont des quartiers tout entiers, loués à terme ou à perpétuité, soit à un ou des Etats étrangers pour la résidence de leurs nationaux, soit directement à ceux-ci. Dans le premier cas, l'Etat ou les Etats concessionnaires jouent simplement le rôle d'intermédiaires entre les étrangers locataires et les propriétaires chinois ou l'Etat chinois ; il n'y a là aucune cession de territoire à proprement parler. Ces terrains sont ensuite divisés en lots et sont sous-loués à des étrangers. Toute mutation ultérieure nécessiterait uniquement l'intervention des autorités étrangères. Les types parfaits des Concessions proprement dites sont celles de Hankow. La différence de ces termes (*settlement* et *concessions*) est bien marquée dans l'usage, en langue anglaise. C'est pourquoi la Concession anglaise de Tientsin a une double appellation : la Concession originaire se nomme « *British Concession* » parce que les terrains tout entiers ont été loués par le gouvernement chinois à la Grande-Bretagne, tandis que la nouvelle Concession britannique de Tientsin, provenant d'une extension, se nomme « *British Municipal Extension* » parce que le mode d'assignation était celui de *settlement*.

2° Les Concessions se divisent en internationales et nationales suivant qu'il n'y a qu'une nation bénéficiaire ou plusieurs.

A) Les Concessions internationales sont assignées,

soit par le mode de settlement, soit par mode de Concession proprement dite, à la résidence de tous les étrangers sans distinction de nationalité et à condition égale, aussi bien au point de vue d'acquisition des avantages fonciers qu'à celui de la participation à l'administration municipale. Ces Concessions sont en général pourvues d'un organe électif très puissant s'attribuant la quasi totalité des pouvoirs administratifs de la Concession au détriment de l'autorité consulaire qui n'y exerce qu'une faible surveillance. Le « International Settlement » de Shanghai est considéré comme le type parfait des Concessions internationales existantes.

B) Les Concessions nationales sont celles réservées exclusivement à la résidence des sujets d'un seul Etat. S'il se peut que d'autres sujets étrangers y obtiennent les mêmes droits que les sujets de l'Etat concessionnaire ⁽¹⁾, ce n'est qu'après le consentement de cet Etat dont l'autorité prédomine sur la Concession propre à lui.

Remarquons qu'un auteur allemand, M. Grunfeld, ne donne le nom Konzessionen, qu'aux Concessions nationales et qu'il appelle des Concessions internationales « Niederlassungen », qui signifie établissement international⁽²⁾.

Une sous-distinction pourrait s'établir, suivant

(1) L'égalité de leur condition n'a jamais été absolue sauf dans les Concessions anglaises.

(2) Catellani, page 142, note, Grunfeld, *Hafenkolonien und kolonieähnliche in China*, Jena, Fischer, 1913.

M. Grunfeld, dans la catégorie même des Concessions nationales. Ces dernières seraient pleines ou partielles. Pleines, lorsqu'elles seraient louées expressément à l'Etat Concessionnaire lui-même avec la cession des pouvoirs administratifs et municipaux ⁽¹⁾ ; partielles, lorsqu'elles seraient louées à des sujets de l'Etat concessionnaire et que l'administration de la Concession, au lieu d'être assurée par celui-ci⁽²⁾, serait exercée exclusivement par des organes municipaux⁽³⁾.

L'auteur ajoute que cette distinction est intéressante surtout au point de vue de la perception de la redevance due au gouvernement chinois. Dans les Concessions nationales partielles, la redevance est perçue par des fonctionnaires chinois, tandis que dans les Concessions nationales pleines, elle est perçue par l'intermédiaire du Consul de l'Etat Concessionnaire.

3° Les Concessions peuvent être de fait ou de droit.

4° Les Concessions de droit résultent d'un acte formel en vue de les instituer et de les délimiter. Cet acte intervient après un commun accord entre

(1) Comme exemples : les Concessions italienne et autrichienne d Tientsin.

(2) Dans les Concessions allemandes, les règlements sont faits par la chancellerie elle-même par Gemeindeordnung, King Tsin Kia Sing, page 148.

(3) Comme exemple, nous citerons le « British municipal extension » de Tientsin.

le consul et les autorités locales, et revêt la forme d'une proclamation ⁽¹⁾ ou d'une convention ⁽²⁾.

B) Les Concessions de faits proviennent d'un groupement spontané d'éléments étrangers sur une partie d'un port ou d'une ville à traité. Aucun acte officiel n'est alors intervenu établissant une Concession. Mais la communauté étrangère devient assez importante pour que les autorités chinoises lui reconnaissent une certaine autonomie quant à la gestion de leurs services communs. C'est le cas du Foreign Settlement de Tchefou, pour l'administration duquel certaines attributions avaient été laissées en fait à un organe municipal : le Général Purpose Committee, dont les attributions consistaient à percevoir des contributions volontaires des habitants, à pourvoir aux services de l'hygiène, de l'éclairage, et à de menus travaux de construction⁽³⁾. Il existe même des Concessions « nationales » de fait, reconnues comme telles par une sorte de droit de prescription. C'est le cas des Concessions japonaises à Ngantong et à Yinkow⁽⁴⁾ et de la Concession américaine de Shanghai avant sa délimitation officielle et son incorporation au British settlement.

(1) Exemple les Concessions françaises de Shanghai et de Tientsin. Voir Pillaut, le manuel de Droit consulaire, tome II, page 371 et suiv.

(2) Exemple la plupart des Concessions japonaises. Voir Yin, Recueil des Traités, Conventions, Règlements et documents diplomatiques (en chinois). Shanghai.

(3) Catellani, p. 196.

(4) King Tsin Kia Sing, page 133.

4°) Les Concessions contractées et les Concessions gratifiées.

Nous avons parlé aux chapitres précédents des sources contractuelles des Concessions. De même nous avons fait allusion à des ports chinois, soit spontanément ouverts, soit à traité, dans lesquels le droit pour les étrangers d'instituer des municipalités et police particulières est subordonné à l'autorisation des autorités chinoises.

En fait, les autorisations de cette nature sont intervenues, assignant aux étrangers des quartiers spéciaux dans lesquels ils se voient accorder des avantages fonciers et une certaine participation à l'administration municipale sous le contrôle des autorités chinoises. Nous qualifions les Concessions dont il s'agit de gratifiées. Il en existe à Ninning, à Yoochow, à Changsha⁽¹⁾, etc.

5°) On pourrait encore classer les Concessions au point de vue de leur administration. Les unes sont administrées uniquement par les autorités chinoises comme celles de Chinanfou, de Souchow et de Hanchow ; alors le nom « Concession » ne signifie plus que l'assignation de terrains pour la paisible demeure des étrangers.

Les autres sont administrées uniquement par les autorités étrangères d'un ou plusieurs Etats concessionnaires ; celles-ci ressemblent, à ce point de vue, aux colonies ou aux condominiums. Il y en a encore d'autres qui sont pourvues de véritables autonomies

(1) Yin, Tome 10, p. 94.

municipales avec un statut propre ; elles sont soustraites aussi bien à la stricte surveillance des autorités consulaires qu'à l'administration locale. Comme Concessions érigées en de vraies municipalités étrangères, nous signalons celles de :

Amoy (Land regulation and bye laws of the british concession de 1877 — Land regulation and bye law for the settlement of Koulangshu de 1902).

Canton (Land regulation de 1871).

Hankow (La Concession anglaise est dotée d'une municipalité depuis 1874. Les Concessions française, russe, japonaise et allemande, depuis 1896).

Changhaï (Règlement municipal de la Concession française de 1868 et Land regulations de la Concession internationale, de 1854, 1890, 1898).

Tchinkiang (Land regulation for the british concession de 1894).

Tietsin (Concessions anglaise et allemande, depuis 1861, Concessions autrichienne, belge, italienne, japonaise et russe, depuis 1900 ; toutes ont un conseil municipal et une police).

CHAPITRE V

Organisation administrative des Concessions

Puisqu'il existe sur le territoire de la Chine une si grande diversité de Concessions, leurs modes d'organisation administrative diffèrent nécessairement entre eux. Nous divisons ce chapitre en 4 paragraphes :

§ 1^{er}. — L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration chinoise.

§ 2. — L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration simultanée des autorités chinoises et des autorités étrangères.

§ 3. — L'organisation administrative des Concessions internationales, soumises à l'administration coopérative des autorités de plusieurs Etats étrangers.

§ 4. — L'organisation administrative des Concessions nationales soumises à l'administration exclusive des autorités de l'Etat concessionnaire.

§ 1^{er}. — *L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration chinoise.*

Ces Concessions existent surtout dans les ports ou villes spontanément ouverts par la Chine. Nous

avons déjà expliqué par quel procédé le gouvernement chinois a réservé toute administration de ces ports ou villes aux autorités locales, tout en assignant une Concession aux étrangers. Toutefois la participation des consuls n'en est pas absolument exclue, et cela, dans l'intérêt de l'administration même ; car les consuls ont seuls le pouvoir de contrainte à l'égard de leurs nationaux.

Etudions l'organisation administrative de la Concession étrangère de Yochow, port ouvert *sensu proprio* en 1899, pour nous en rendre compte.

Son règlement de 1900 édicte les règles suivantes⁽¹⁾ :

1°. — Régime de terre.

Les terrains de la Concession, divisés en 3 catégories avec un prix de location fixé pour chacune, peuvent être affermés aussi bien par des chinois que par des étrangers, en vue d'y effectuer des constructions. La demande doit être adressée à leur propre consulat, quand il s'agit de locataires étrangers, au Commissaire de douane quand il s'agit des locataires chinois. Après l'engagement du locataire de payer d'avance le prix de location et l'impôt foncier de 3 piastres par mou et l'examen des pièces qui lui ont été transmises, le surintendant du port délivre le titre de location vêtu de son sceau (art. 2 et 3).

Les mêmes formalités sont nécessaires pour les sous-locations (art. 4).

Le délai de location est limité à 30 ans, après les-

(1) Yin, tome 10, p. 95.

quels le renouvellement du contrat est obligatoire, sous peine de retrait des dits terrains qui dans ce cas rentreraient de plein droit dans le patrimoine de l'Etat chinois (art. 5).

2°. — Police.

Le service de police sur la Concession étrangère est assuré par le soin du surintendant du port et le commissaire des Douanes (autorités chinoises). Toutefois les règlements de police qui pourraient avoir comme conséquence une restriction quelconque des libertés individuelles des étrangers devront être élaborés avec le concours des Consuls (art. 8).

3°. — Travaux d'intérêts publics et taxes.

Les travaux d'intérêts publics de la Concession, la répartition et la perception des taxes municipales rentrent dans les attributions d'un comité, composé d'autorités chinoises, de consuls et d'un représentant élu des habitants chinois ou étrangers (art. 10).

Quand il s'agit d'acquérir de nouveaux terrains au profit de la Concession ou d'enlever des tombes pour des travaux de construction, la décision émanera exclusivement du surintendant du port, sans qu'aucune immixtion des autorités étrangères soit possible (art. 6).

Ajoutons qu'à Tchangsha et à Ninning, l'organisation administrative des Concessions étrangères est modélée sur celle de Yochow dont nous venons de parler (règlement de la Concession de Tchangsha de 1905, règlement de celle de Nanning de 1902)⁽¹⁾.

(1) Yin, tome 10, pages 109, 117 et suiv.

§ 2. — *L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration simultanée des autorités chinoises et des autorités étrangères.*

Cet état provient généralement de deux faits :

1° de l'existence d'une Concession de fait dans un port, où la possibilité d'une Concession de droit a été stipulée, mais n'a pas été réalisée. L'exemple est fourni par Tchefou dont la Concession étrangère n'est pas encore légalement délimitée, et le contrôle partiel des autorités locales subsiste, bien que la communauté étrangère soit assez importante pour constituer un corps autonome.

2° du fait que le gouvernement chinois accorde bénévolement aux étrangers une concession officiellement délimitée (dans un îlot en général) dans le voisinage d'un port ouvert, mais dont le territoire ne fait pas partie de ce port, ex. Oushon et Koulangsu. Il est donc légitime dans ce cas que l'administration de ces Concessions soit au moins organisée d'une façon mixte.

Nous proposons d'étudier ici l'organisation administrative de la Concession de Tchefou et de celle de Koulangsu.

A) A Tchefou (ouvert en 1863), une Concession de fait s'était formée du côté septentrional du port. Elle avait été administrée tout d'abord par un « General Purpose Committee » chargé d'entreprendre des travaux de construction et d'hygiène publique. Les contributions des habitants pour les services municipi-

paux étaient purement volontaires. En 1910, un nouveau statut fut élaboré, à la suite d'une conférence organisée à cet effet, entre les autorités chinoises et les autorités étrangères. Les principales règles sont les suivantes⁽¹⁾ :

a) La concession de Tchefou est reconnue désormais comme une municipalité autonome représentée par un organe mixte appelé International Committee. Celui-ci est composé de 12 membres dont la moitié est élue par les résidents étrangers et l'autre moitié, par les résidents chinois.

b) Le corps municipal s'occupe des travaux d'intérêts publics, de l'hygiène et des taxes municipales.

c) La perception des taxes municipales à l'égard des chinois, ne peut être faite que par des agents chinois nommés par les autorités locales sur présentation du International Committee.

La Municipalité n'a pas sa propre police. Ce service est assuré par les autorités chinoises avec le concours des autorités consulaires.

B) Voici maintenant l'organisation administrative de Koulangsu. Dans la concession de Koulangsu, les pouvoirs du corps municipal sont beaucoup plus larges et l'élément étranger prédomine au sein du Conseil et de l'assemblée.

Son règlement date de 1903⁽¹⁾. Il a été élaboré par les consuls et approuvé ensuite par la Cour Impériale et le corps diplomatique de Pékin.

(1) King Tsin Kia Sing, page 189.

(1) Yin., tome 10, page 103.

a). — Régime foncier .

Les étrangers qui veulent louer des terrains de la Concession doivent en faire la demande, en même temps aux autorités locales et à leur propre consul qui délivreront le titre de location, lequel devra être enregistré par les dites autorités (art. 9).

Le transfert de la propriété et des droits réels sur le territoire de la Concession doit être laissé aux libres débats des parties intéressées, chinois ou étrangers. toute autre intervention en est exclue .

L'expropriation ne sera possible que lorsqu'elle est estimée indispensable pour les travaux d'intérêts publics, par décision du conseil municipal confirmée par la Cour consulaire, et après l'échec des bons offices tentés par les autorités chinoises envers le propriétaire du terrain (art. 10).

b). — Corps municipal.

Une assemblée des « renters » assistée d'un ou deux notables chinois désignés par le Taotai d'Amoy (ils pourraient être nommés plus tard conseillers) doit être convoquée tous les ans par le doyen des consuls. Elle vérifie les comptes présentés par le conseil municipal, élit les nouveaux membres du conseil pour l'année suivante (art. 2).

Le conseil municipal est composé de 5 à 6 membres étrangers élus et un ou deux membres chinois désignés par le Taotai d'Amoy parmi les notables indigènes (art. 4).

Est électeur au Conseil municipal tout étranger qui possède à Koulangsu un immeuble ayant au

moins une valeur estimée à 1.000 piastres, ou qui paye une contribution annuelle de 5 piastres.

Est éligible tout étranger qui possède à Koulangsu une valeur immobilière de 5.000 piastres au minimum ou qui paye une contribution annuelle de 400 piastres.

Les pouvoirs et attributions du Conseil sont relatifs : aux travaux d'intérêts publics, à l'éclairage, au régime des eaux, à l'hygiène publique, à la police et à la nomination des agents de la municipalité (preamble du règlement). Ils seront déterminés par des règlements spéciaux auxquels le conseil, d'accord avec les consuls et le Taotai, pourrait apporter valablement des modifications à condition qu'elles soient, plus tard, approuvées par le gouvernement chinois et le corps diplomatique et acceptées par l'assemblée des rentiers (art. 5).

Le Conseil peut ester en justice. Toute action intentée contre lui doit être portée devant la Cour consulaire (art. 8).

Ce qu'il y a de très caractéristique dans ce règlement, c'est la disposition suivante : (art. 11) « Koulangsu, bien qu'il soit affecté à la résidence internationale, demeure le territoire de sa Majesté l'Empereur de Chine. Tout impôt sur les personnes ou sur les biens doit être perçu par les autorités locales.... » Ici la réserve de la souveraineté territoriale est plus éclatante qu'ailleurs, justement pour la raison que la Concession de Koulangsu, comme nous l'avons dit, a été bénévolement accordée aux étrangers. Malgré

son organisation administrative mixte, la Concession de Koulangsu, par son élément prédominant des étrangers dans les organes municipaux, se rapproche plus du « Internationale Settlement de Shanghai ».

§ III. — *L'organisation administrative des Concessions internationales*

Ce qu'il y a de frappant dans l'organisation des Concessions internationales (celle d'Amoy y compris) c'est : 1°) la forme coopérative ou fédérale du pouvoir de juridiction consulaire ; 2°) la grande autonomie du corps municipal ; 3°) la multitude des autorités qui concourent à leur administration.

1°) *La forme coopérative ou fédérale du pouvoir de juridiction consulaire.*

Dans un pays de non chétienté, les consuls européens possèdent, grâce au régime de l'exterritorialité, un pouvoir de juridiction très étendu sur leurs nationaux. Ce pouvoir est essentiellement personnel et exclusif ; personnel, il s'étend à tous les ressortissants du consul, et les suit sur tout le territoire de l'Etat au détriment de qui le régime fut institué ; exclusif, les étrangers ne sont soumis qu'à la juridiction consulaire de leur propre pays, en exclusion de celle des autres. Mais par le fait de l'existence d'une Concession internationale, sur laquelle les étrangers de toutes les nations résident indistinctement, il a paru nécessaire que le pouvoir de juridiction des différents consuls fut, dans certains cas, combiné

dans son exercice. D'où est sortie la *Cour consulaire*, organe fédéral qui joue le rôle du consul dans une Concession nationale. La cour consulaire existe dans toutes les Concessions internationales. Elle est présidée par le consul doyen.

Donc, sur les Concessions internationales, les attributions des consuls peuvent être individuelles ou collectives (elles sont exercées dans ce dernier cas par la cour consulaire).

Prenons les règlements du settlement international de Shanghai. Nous voyons que les attributions des consuls consistent ⁽¹⁾ :

A). — Individuellement :

a) à recevoir les demandes de location des terrains de la Concession de la part de leurs nationaux, ou des sujets des Etats amis n'ayant pas de traité avec la Chine, pour les transmettre ensuite au Tao-tai de Shanghai, lequel délivrera le titre de location qui devra être enregistré à leur propre consulat dans un an au plus tard (art. 23 du Land regulation de 1854).

b) à poursuivre à l'égard de leurs nationaux la perception de la redevance annuelle de 1.500 sapèques par mou, dû au gouvernement chinois (art. 7)

c) à délivrer à leurs nationaux des permis pour les restaurants et les débits de boisson qui viendront s'établir sur la Concession (art. 13).

d) à réprimer les contraventions aux règlements municipaux commis par leur nationaux ou par les

(1) Yin, tome 10, p. 26 et suiv.

sujets des Etats amis ayant traité avec la Chine ; la peine infligée aux contrevenants peut aller au maximum jusqu'aux 300 piastres d'amende et à six mois de prison (art. 14 du règlement de Yang King Pang, de 1898), etc...

B). — Collectivement (en cour consulaire) :

a) à convoquer les assemblées annuelles ou extraordinaires de renters, pour la nomination du Conseil municipal, et pour vérifier les comptes et fixer le budget de l'année suivante (art. 10, 1854).

b) à donner leur approbation, qui est obligatoire, aux décisions de l'assemblée, quand celle-ci statue sur une matière n'entrant pas formellement dans ses attributions d'après les règlements, et que ces décisions pourraient affecter l'intérêt général de la municipalité (art. 15, Yang King Pang).

c) à donner leur approbation à toute modification au Land Regulation (art. 11, Yang King Pang).

d) à connaître, en cour consulaire, des actions intentées contre la municipalité (art. 27, Yang King Pang).

Remarquons que la Cour consulaire qui a principalement pour objet de remplir cette dernière fonction fut créée définitivement en 1870, lors de la discussion sur le point de savoir quel devait être l'organe compétent pour connaître des actions intentées contre le corps municipal.

2°) La grande autonomie du corps municipal.

Malgré la forme coopérative de leur action, les Consuls en pays d'Extrême Orient, si chargés déjà

dans l'exercice de leur pouvoir de juridiction, voient leur tâche devenir réellement absorbante, quand, par suite de l'existence de Concessions, ils viennent d'assumer des fonctions municipales. Et plus la Concession augmente d'importance, plus les services municipaux s'accumulent, plus les consuls ont besoin d'être assistés dans leur besogne. Précisément, parmi les différentes formes des Concessions en Chine, ce sont les International Settlements qui se développent d'une façon singulière aussi bien en nombre d'habitants qu'en chiffres commerciaux. Fallait-il laisser revenir l'administration chinoise qui avait été écartée par la coutume ? Les étrangers s'en gardaient bien. Autant qu'ils dédaignaient l'administration chinoise, ils appréciaient la situation fortuitement acquise. La vraie solution souhaitée par eux était d'ériger la Concession en Municipalité étrangère, avec des organes propres composés exclusivement d'éléments étrangers, assurant le fonctionnement de tous les services d'intérêts communs. Ces souhaits finirent par se réaliser et surtout dans les Concessions internationales. L'on y voit en effet de vraies Républiques non seulement indépendantes à l'égard du gouvernement chinois, mais aussi tentant à se soustraire au joug des autorités consulaires.

Etudions maintenant l'organisation de la municipalité du International Settlement de Shanghai⁽¹⁾.

Le comité des rues et jetées du british settlement

(1) Wang I. Tang. Les Concessions de Shanghai, livre I, 1924.

créé en 1843 n'était qu'un embryon du corps municipal. Comme son nom l'indique, il s'occupait principalement des travaux de construction. Le Comité exécutif de 1854 avait des attributions plus étendues, et, en plus, il possédait une police municipale.

Aujourd'hui, la municipalité du « International Settlement » de Shanghai (comprenant les deux Concessions anglaise et américaine), est représentée par deux organes : l'un délibérant appelé « General Meeting » (assemblée générale), l'autre exécutif, le « Municipal Council ».

A. — L'assemblée générale.

Est électeur à l'assemblée tout étranger possesseur de terrains ayant une valeur de plus de 500 taels et payant une contribution foncière de plus de 10 taels, ou locataire payant un loyer annuel de plus de 500 taels⁽¹⁾ (art. 19).

L'assemblée ordinaire se réunit une fois par an, pour l'élection du conseil municipal, la vérification des comptes, l'adoption du budget, etc... (art. 9).

Une assemblée extraordinaire peut être convoquée par les consuls (un ou plusieurs) ou sur proposition signée de 25 électeurs. L'assemblée doit être obligatoirement présidée par le doyen des consuls ou en absence de consuls par un électeur désigné *ad hoc* à la majorité absolue (art. 15).

B. — Le conseil.

Il est composé de 9 membres élus par l'assemblée annuelle. Sont éligibles (art. 19) tous ceux qui paient

(1) Yin T. 10. p. 37.

une contribution foncière sur propriétés bâties ou non bâties, d'une somme totale de plus de 50 taels, ou les locataires de maisons qui paient un loyer annuel de plus de 1200 taels (art. 19).

Les attributions du conseil consistent principalement à exécuter le budget municipal, à effectuer des travaux de construction, d'assainissement et de viabilité et à gérer les biens de la Municipalité (art. 18).

Mais ce Conseil municipal possède d'autres pouvoirs qui le distinguent des conseils des autres Concessions et surtout de ceux des Concessions nationales :

a) Il fait des bye laws (règlements de détail) qui doivent être approuvés par le corps consulaire et l'assemblée générale.

b) Il dirige le corps des volontaires et le service des postes.

c) Il poursuit les contrevenants aux Land Regulations ou aux bye laws, et les contribuables récalcitrants, devant les autorités compétentes⁽¹⁾.

d) En matière de police, ses pouvoirs sont devenus exorbitants ; car les pouvoirs de police des consuls sont essentiellement personnels, et exercés concurremment sur le même territoire, ils se heurtent souvent les uns avec les autres. Pour assurer la tranquillité de la Concession d'une façon efficace, une police municipale fut alors organisée sous la direction du conseil municipal. Ce dernier est qualifié pour élaborer des règlements de police sous l'appro-

(1) King Tsing Kia Sing, page 183.

bation du corps consulaire et de l'assemblée générale des renters (laquelle approbation devient en fait une pure formalité). D'après les règlements en vigueur, quand un étranger ou un chinois commet un flagrant délit sur le territoire du International Settlement, la police municipale peut l'arrêter immédiatement et le livrer à l'autorité compétente, sans qu'il soit besoin d'une autorisation préalable du consul ou du juge chinois de la cour mixte. S'il s'agit d'un délit ordinaire, ces autorisations sont nécessaires, mais l'arrestation sera toujours faite par la police municipale, à moins que le délinquant soit un étranger pour l'arrestation duquel l'assistance des officiers de la police consulaire serait nécessaire.

3° La multitude d'autorités concourant à l'administration des Concessions internationales.

Nous avons vu que dans les Concessions internationales, le corps municipal composé exclusivement d'éléments étrangers, administre, tandis que les consuls exercent la tutelle. Mais où puisent-ils leurs pouvoirs ? Remarquons que, d'une part, aucun pouvoir administratif n'a fait l'objet d'une cession formelle de la part de la Chine, quand il s'agit de Concessions internationales⁽¹⁾ ; d'autre part, qu'aucune prescription de législation interne ne donne aux consuls, et encore moins aux corps municipaux,

(1) La loi française de 1836 donnant pouvoir aux agents consulaires de légiférer en matière de simple police, seulement, n'est pas applicable en l'espèce.

le droit d'élaborer des règlements administratifs sur le territoire concédé.

Toutefois les pouvoirs administratifs des consuls et des corps municipaux pourraient se justifier par le fait de l'intervention des autres autorités dans l'élaboration des statuts constitutifs de Concessions internationales et dans leurs modifications ; autrement dit, les pouvoirs administratifs leur seraient délégués par ces autorités qui sont : le corps diplomatique et le gouvernement chinois. En effet, tous les Land regulations des Concessions internationales ont été approuvés par les dites autorités.

Cela s'explique ainsi :

A) Si les consuls n'ont pas le droit d'obliger leurs nationaux par des règlements généraux, les représentants diplomatiques peuvent le faire. L'Order in Council de 1881 de Sa Majesté le Roi d'Angleterre dispose que « H. M's Ministre in China may, as he thinks fit, make any Regulation under ther order extend either throughot China, or to some one or more only of the Consular districts in China » (art. 8). L'art. 9 dit encore plus expressément que « Si le Ministre britannique fait, de concert avec les Ministres des autres puissances, des règlements relatifs à l'organisation municipale des Concessions ou Settlements étrangers en Chine, ces règlements seront valables au regard des sujets britanniques comme s'ils avaient été faits pour eux seuls »⁽¹⁾.

Ce pouvoir que possède le Ministre britannique

(1) Catellani, page 161.

peut être tacitement reconnu aux Ministres des autres Etats ; car ils représentent tous les plus hautes autorités étrangères existant en Chine, et sont les supérieurs naturels des consuls. Alors, une fois en possession de ce pouvoir, les représentants diplomatiques le délèguent sous la forme d'approbation aux Land Regulations, aux autorités inférieures de la Concession, soit consulaires, soit municipales. Et cette délégation, au lieu d'être faite individuellement par chaque Ministre, est collective, émanant du corps diplomatique tout entier. Car il fallait que ce fût ainsi, pour que les règlements issus de ce pouvoir délégué pussent devenir appposables à tous les étrangers de la Concession.

Notons, en outre, que plus le caractère politique des Concessions est prononcé, plus la surveillance du corps diplomatique devient étroite ; c'est pourquoi, présentement, nous voyons les conflits les plus minimes relatifs aux Concessions, soulevés entre les autorités chinoises et les autorités étrangères, recevoir leur solution à Pékin.

B) L'intervention du gouvernement chinois dans l'élaboration des Land regulations n'est pas moins nécessaire pour justifier les pouvoirs administratifs des autorités étrangères, étant donné ses droits souverains, intacts sur ces territoires concédés et le grand nombre de chinois qui y résident. Donc, si le corps diplomatique délègue aux autorités consulaires ou municipales les pouvoirs administratifs de caractère personnel, le gouvernement chinois, pour

les compléter, leur délègue de son côté des pouvoirs administratifs de caractère territorial. C'est pourquoi les Land Regulations des Concessions internationales ont toujours été ratifiés par les autorités locales et le gouvernement de Pékin, ex. les Land Regulation de Shanghai de 1854, '870, 1898, Land Regulation d'Amoy de 1902, etc... En ce qui concerne leurs modifications, l'art. 28 du règlement du North Yang King Pang dit expressément que « toute modification apportée au présent règlement et toute interprétation des termes se rapportant à l'attribution des pouvoirs de la municipalité devront être effectuées par le concours des consuls et des autorités locales et ne deviendront définitives qu'après l'approbation des représentants étrangers à Pékin et du gouvernement central de la Chine ».

Dans sa lettre du 18 juin 1866, le ministre des affaires étrangères du gouvernement français écrivait au ministre de France à Pékin que les pouvoirs administratifs du consul et du corps municipal sur les Concessions étaient délégués par le gouvernement chinois ⁽¹⁾. Ceci est fort exact, surtout pour les Concessions internationales. Les territoires demeurant chinois, les attributs de la souveraineté territoriale comme la police, la voirie, ne peuvent être que délégués par la Chine. De là on pourrait tirer deux conséquences : 1° la délégation étant spéciale, les autorités étrangères ne pourraient

(1) Pillaut, page 337. Documents diplomatiques, 1867.

exercer d'autres pouvoirs de caractère territorial que ceux qui figurent aux règlements approuvés par le gouvernement chinois ; 2° la délégation, à la différence d'une cession, est révocable.

§ IV. — *L'organisation administrative
des Concessions nationales.*

Les Concessions nationales sont celles réservées à une seule nation à l'exclusion des autres, aussi bien quant à l'acquisition des droits fonciers qu'à l'exercice des pouvoirs administratifs. Mais ce caractère exclusif et national est tempéré, d'une part, à l'égard des étrangers des autres nations, par l'existence de leurs droits acquis dans les ports ouverts ; d'autre part, à l'égard de la Chine, par la portée limitative de la cession de pouvoirs administratifs à l'Etat concessionnaire. Nous étudierons : 1° leur caractère exclusif, 2° les limites à ce caractère exclusif.

1°. — *Le caractère exclusif des Concessions
nationales.*

A) Régime foncier.

Les Concessions nationales ont été généralement établies par le mode de Concession proprement dite au lieu de celui de Settlement. Donc, par suite de proclamation des autorités locales ou de convention entre celles-ci et le consul, tout un quartier d'un port ouvert est loué à terme ou à perpétuité à un seul Etat étranger, lequel sous-loue ces terrains à ses nationaux. Une fois la Concession faite, les autorités

chinoises n'interviennent plus dans les mutations successives de la propriété et des droits réels, lesquelles seront régies par les règlements émanant des autorités de l'Etat concessionnaire.

La Chine se contente de percevoir comme pour les autres Concessions, à titre d'impôt foncier, une redevance annuelle pour affirmer sa souveraineté sur le territoire concédé. Cette redevance lui sera versée, soit individuellement, par chaque acquéreur étranger, soit globalement, par le consul. Ce dernier mode est le plus usité et en général une partie ou la totalité de la dite redevance sera abandonnée par le gouvernement chinois à la municipalité de la Concession pour subvenir à des services d'intérêts communs. Ainsi l'article 11 du « règlement relatif à l'affermage à perpétuité des terrains de la Concession française de Tientsin » (2 juin 1861) dispose : « Les Français ou protégés de la France qui auront été mis légalement en possession des lots de terrains demandés par eux seront tenus de payer... à titre de rente perpétuelle, une somme de 2.000 grandes sapèques de cuivre, la moitié devant être versée dans la caisse du trésor public de la Chine au profit du gouvernement chinois, l'autre moitié devant rester déposée au Consulat de France pour servir à faire des routes, creuser des ruisseaux, etc... »⁽¹⁾.

L'acquisition de terrains sur les Concessions nationales n'est accessible aux étrangers d'autres nations qu'après l'autorisation du consul de l'Etat

(1) Yin, tome 10, page 10.

concessionnaire. Le titre d'acquisition doit notamment être enregistré au consulat pour qu'il soit valable. C'est à ce propos que furent soulevées des controverses entre les autorités étrangères, notamment dans l'affaire Hanbury, que nous avons signalée plus haut. Ce régime est aussi applicable aux Chinois, avec plus de sévérité encore. D'après les règlements, l'autorisation d'acquisition des terrains considérés ne leur serait accordée qu'après une enquête établissant la preuve de leur bonne conduite⁽¹⁾. De plus, dans certaines Concessions, celles de Canton par exemple, la résidence des Chinois, est formellement prohibée⁽²⁾.

B). — Pouvoirs administratifs de l'Etat concessionnaire.

Si pour les Concessions internationales, la cession des pouvoirs administratifs n'a jamais été expressément stipulée, elle l'a été pour les Concessions nationales au profit de l'Etat concessionnaire et à lui seul. La cession peut être faite d'abord dans un acte international général pour toutes les Concessions appartenant à un Etat étranger. Ainsi le protocole sino-japonais de 1896 qui stipule l'établissement des Concessions japonaises dans les ports nouvellement ouverts et dans quatre autres ports anciens, prévoit que dans ces Concessions les « affaires relatives à la voirie et à la police seront sous le contrôle du consul japonais ».

(1) King Tsin Kia Sing, page 169 et suiv.

(2) Ibid.

La cession du pouvoir administratif peut aussi être faite, dans chaque création de Concession, par des conventions spéciales ; exemple : la Convention qui crée la Concession japonaise de Tsing King (art. 3) dit que « la police, la voirie et autres affaires rentrant dans l'administration de la Concession seront sous le contrôle du consul français ⁽¹⁾. La même clause fut insérée dans les conventions déterminant les Concessions japonaises de Fouchow (art. 2) de Amoy (art. 2) et la Concession italienne de Tientsin (art. 1).

Quels sont donc ces pouvoirs administratifs, l'objet de la cession ?

Voici ce que nous montre le règlement de la Concession française de Tientsin :

a) *Le conseil d'administration municipale* de Tientsin délibère sur les objets suivants (art. 18) : 1° l'établissement et la répartition des taxes municipales ; 2° le budget des recettes et des dépenses municipales ; 3° les emprunts ; 4° les demandes en décharge et en réduction d'impôts ; 5° le mode de recouvrement ; 6° les acquisitions, aliénations, échanges et locations de propriétés municipales ; 7° l'ouverture des rues et des places publiques, les projets de construction de quais, jetée, etc... ; 8° les travaux d'assainissement et de viabilité ; 9° les règlements de voirie et de salubrité ; 10° les expropriations pour cause d'utilité publique, selon les formes prévues ; 11° les actions à soutenir devant les tribu-

(1) Yin, tome 10, pages 13 et suiv.

naux comme défendeur ou comme demandeur ; 12° tons les objets sur lesquels le consul appelle le conseil à délibérer.

L'art. 19 dit : « Les délibérations du conseil ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du consul. Le consul est tenu de rendre exécutoire dans un délai de 8 jours toute délibération relative à l'un des objets énumérés sous les numéros 1 à 5 de l'article précédent. Le consul peut par décision motivée et sous réserve de l'approbation du Ministre de France à Pékin, qui doit être demandée dans un délai de huit jours, refuser de rendre exécutoire une délibération du conseil municipal relative à l'un des sujets énumérés sous les numéros 6 à 12 de l'article 18.

L'exécution de la délibération demeure suspendue jusqu'à l'arrivée de la réponse de la légation.

b) Le consul a des attributions encore plus importantes :

Le conseil ne se réunit que lorsqu'il est convoqué par le consul, son président de droit. Celui-ci peut le convoquer aussi souvent qu'il le juge nécessaire (art. 14). Le consul a le droit de suspendre le conseil sauf à rendre immédiatement compte de sa décision à S. E. M. le Ministre des affaires étrangères, ainsi qu'au représentant de la France à Pékin qui pourra, s'il le juge nécessaire, prononcer, sous la réserve de l'approbation du gouvernement, la dissolution de cette assemblée (art. 17). En outre, le consul est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur la concession.

Le corps de police dont les dépenses sont à la charge du budget municipal est exclusivement placé sous ses ordres. Il en nomme les agents, les suspend ou les révoque (art. 22).

Les contraventions de voirie sont jugées par le consul statuant administrativement et les contraventions aux règlements de police jugées par lui, statuant judiciairement. En cas de poursuites exercées pour retard du paiement de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire.

Nous voyons maintenant que c'est l'administration municipale toute entière qui est cédée à l'Etat concessionnaire. En outre, nous pouvons constater, d'après ce règlement, que l'administration des Concessions est copiée sur celle de la mère-patrie. Cependant l'organisation administrative des Concessions nationales et celle des municipalités de la mère-patrie, quoique ressemblantes toutes les deux, n'ont pas la plupart du temps les mêmes sources législatives. En effet, les règlements des Concessions émanent d'organes spéciaux : soit du consul et du représentant diplomatique dans le système français et le système anglais, soit directement du gouvernement de l'Etat concessionnaire dans le système japonais et le système allemand⁽¹⁾.

2° Les limites au caractère exclusif des Concessions nationales.

A). — A l'égard du gouvernement chinois.

La cession au profit de l'Etat concessionnaire des

(1) King Tsin Kia Sing, page 154.

pouvoirs administratifs n'est point générale ; elle est limitée à ce qui semble nécessaire pour assurer la paisible résidence et le libre développement du commerce étranger, tels que la voirie, l'hygiène, le budget municipal et la police municipale, en un mot l'administration municipale. Si sous prétexte d'exercer les pouvoirs administratifs qui leur ont été cédés, les autorités étrangères construisaient sur les Concessions, des fortifications, organisaient une véritable armée, y établissaient une douane sur la frontière, percevaient des taxes destinées à des besoins autres que ceux de la municipalité, elles méconnaîtraient les traités et violeraient le droit des gens.

A plus forte raison, le pouvoir juridictionnel, attribut primordial de la souveraineté territoriale, doit continuer à être exercé par le gouvernement chinois sur les Concessions comme sur le reste de son territoire, sous réserve bien entendu des dérogations apportées par le régime de l'exterritorialité. Nous verrons plus tard que cette règle n'est pas observée en pratique.

En matière de police, les autorités concessionnaires auraient aussi dépassé la limite de leurs pouvoirs, si elles s'emparaient de la police judiciaire sur le territoire concédé. En effet, l'expression de police, dans l'acte de cession, doit être entendue dans le sens de la police municipale, pour se conformer à l'esprit des conventions. Mais, en fait, les deux polices sont entre les mains des autorités

concessionnaires. Ainsi, sur les Concessions (nationales ou internationales), les autorités locales ne peuvent arrêter un chinois qu'après y être autorisées par le consul (ou le doyen des consuls dans les Concessions internationales) et avec le concours de la police de la Concession. Au contraire, cette police peut arrêter un chinois en flagrant délit, sans aucune autorisation au préalable, et l'interner pendant 24 heures avant de signifier l'arrestation au consul. Elle peut même dans certains cas lui infliger des amendes sans prévenir les autorités locales.

B) A l'égard des étrangers des autres puissances.

Le caractère exclusif des Concessions nationales stipulé entre la Chine et l'Etat concessionnaire ne saurait porter atteinte aux droits acquis des Etats tiers qui jouissent en Chine des privilèges d'extraterritorialité. Aussi ce caractère exclusif subit-il de nombreuses limitations, à l'égard des étrangers des autres nations, car ceux-ci ne consentiraient ni à supporter aucune restriction à leur droit de résidence sur un endroit quelconque d'un port qui leur est ouvert par traité, ni à se soumettre à un règlement d'administration municipale émanant d'une autre autorité que celle de la Chine.

Pour résoudre ce problème, une coutume semble aujourd'hui établie. Elle consiste à assimiler les sujets des puissances à ceux de l'Etat concessionnaire quant à la jouissance des droits fonciers et quant à la participation à l'administration municipale. (Toutefois, à ce dernier point de vue, l'assi-

milation n'est jamais complète : on maintient par exemple, au sein du conseil municipal, le nombre des étrangers des autres Etats au-dessous de celui des sujets de l'Etat concessionnaire). En échange de cette faveur, on les fait s'engager, par serment, à se soumettre aux règlements municipaux de la Concession, sous peine de déchéance de tous les avantages dont ils pourraient jouir sur le territoire concédé. Il y a eu aussi des accords spéciaux entre les puissances réglant la condition de leurs sujets dans leurs Concessions respectives, ex. l'accord franco-anglais de 1899, concernant l'enregistrement des titres d'acquisitions des terrains. Mais, malgré tout, le pouvoir juridictionnel de chacun des consuls s'exerce toujours sur leurs nationaux même si ceux-ci résident sur une Concession appartenant à une seule nation, eussent-ils souscrit l'engagement d'observer les règlements municipaux. C'est pourquoi lorsque les sujets étrangers autres que ceux de l'Etat concessionnaire contreviennent aux règlements de police, ils sont livrés à leur propre consul, qui seul a le droit de leur infliger une peine quelconque. Les autorités de la Concession allemande avaient bien voulu préconiser le contraire, mais leur opinion fut généralement repoussée⁽¹⁾.

(1) King Tsin Kia Sing, page 170.

CHAPITRE VI

Justice sur les Concessions.

Puisque la cession des pouvoirs administratifs applicables au territoire des Concessions n'implique pas celle du droit de juridiction, il n'y aurait donc pas lieu de parler ici d'une justice spéciale aux Concessions. En effet, l'institution des Concessions ne devrait changer en rien le statut juridictionnel des résidents étrangers, qui est basé sur le régime des capitulations, ni celui des indigènes, lesquels relèvent comme avant des tribunaux chinois. De même, les affaires mixtes doivent se régler sur les Concessions comme sur le reste du territoire chinois. Si tel est bien le principe, des exceptions surgissent à côté, par la création des cours mixtes qui marquent profondément le caractère territorial des Concessions, en admettant l'immixtion des autorités de l'Etat concessionnaire dans tous les procès intéressant, si peu que ce soit, l'institution des Concessions.

Nous proposons d'étudier les cours mixtes de Shanghai qu'on peut considérer comme des types parfaits.

§ I. — *Les cours mixtes de Shanghai*

La *Cour mixte de la Concession internationale de Shanghai* a été créé en 1864, sur la proposition du consul britannique Sir Henri Parks. On l'avait d'abord destinée à remplacer le Consul et le Taotai dans les affaires mixtes toujours croissantes. Un règlement de 1869, vint l'organiser définitivement. Il fut modifié par la convention de Tchefu de 1877, et par un autre règlement de 1902.

La Cour mixte de la Concession française n'a pas de constitution écrite⁽¹⁾. Son organisation a été consacrée par une entente verbale entre le Taotai et le Consul français, sur le modèle de la Cour mixte de la Concession internationale.

Les deux cours mixtes connaissent en principe de 3 catégories d'affaires :

1°. — Des affaires civiles, quand le défenseur est chinois et le demandeur étranger. L'attribution de cette compétence qui a été la cause primitive de leur création n'a aucun rapport avec les Concessions.

2°. — Des délits ou contraventions aux règlements des Concessions, quand ils sont commis par des chinois et poursuivis par la police municipale. Dans ce cas comme dans le premier, le juge chinois est assisté du délégué du Consul.

3°. — Des procès civils n'intéressant que les chinois résidant sur la Concession.

Nous allons exposer maintenant les règles de

(1) Bandez, p. 170., Wang I. Tang, 2^e Livre, p. 2.

détail concernant la composition et la compétence des Cours mixtes de Shanghai pour faire mieux ressortir leurs rapports avec les Concessions⁽²⁾.

A. — *Leur Composition.*

a). — *La composition de la Cour mixte internationale.*

La composition varie, selon la nationalité des parties en cause.

Quand il s'agit d'un chinois et un étranger, soit dans une affaire civile ou dans une affaire criminelle, la cour est composée du magistrat chinois et du délégué du Consul de la nationalité de la partie étrangère. Si cet étranger ne ressortit pas comme sujet ou protégé à une puissance ayant un traité avec la Chine, le juge délégué sera désigné par le doyen du corps consulaire.

Quant aux affaires civiles ou criminelles intéressant seulement les chinois, le magistrat jugeait seul d'après le règlement de 1869. Mais d'après la Révolution de 1911, le corps consulaire de Shanghai a décidé arbitrairement qu'un assesseur étranger désigné à tour de rôle par les Consuls anglais, américain et allemand y sera adjoint.

b). — *La composition de la Cour mixte française*

Celle-ci est composée d'un juge chinois et d'un juge français, quelle que soit la nationalité des parties. — Une autre différence est que les mandats d'arrêt émanant de la cour internationale doivent être si-

(2) Kiang-Yong Tchang, De la Juridiction consulaire en Chine, page 30 et suiv., thèse de Paris, 1922.

gnés soit par le magistrat chinois, soit par le juge étranger, et dans ce dernier cas le contre-seing du doyen du corps consulaire est obligatoire, tandis que dans la cour mixte française, ils sont toujours signés par le juge français. Ici éclate le caractère territorial qu'on assigne à la Concession française.

B) Compétence des cours mixtes internationales et françaises.

En matière pénale la compétence des cours mixtes est limitée à des infractions punissables d'un emprisonnement de 5 ans. Au-delà l'affaire doit être renvoyée au magistrat du district de Shanghai. Sous cette réserve elles connaissent :

1°. — Des crimes, délits et contraventions commis par un chinois à l'égard d'un ou des étrangers sujet ou protégé d'une puissance à traité.

La compétence, ici, est reconnue à la cour mixte de la nationalité du plaignant étranger, quelle que soit la résidence des parties, pourvu que l'infraction ait eu lieu sur l'une ou l'autre Concession ou dans la circonscription du Taotai (règlements de 1869 et de 1902).

2°. — Des crimes, délits et contraventions commis par un chinois à l'égard des étrangers, ne ressortissant pas comme sujet ou protégé d'une puissance à traité :

a) Si l'infraction est commise sur les Concessions, c'est la cour du lieu de l'infraction qui est compétente.

b) Si l'infraction a eu lieu dans le ressort du Taotai de Shanghai, c'est la juridiction du lieu de résidence de l'accusé qui est compétente.

3°. — Des infractions commises par des étrangers non protégés, soit à l'égard les uns des autres, soit à l'égard des sujets ou protégés d'une puissance à traité :

a) Dans le premier cas et sur les Concessions, c'est la cour du lieu de l'infraction qui connaît de l'affaire. En dehors des Concessions, mais dans le ressort du Taotai, ce dernier décide avec le doyen du corps consulaire de la juridiction compétente en se basant sur la résidence de l'accusé ou du plaignant, si l'un ou l'autre a une résidence sur les Concessions. Dans les autres circonstances les tribunaux chinois sont compétents, mais un assesseur est toujours adjoint par démarche officieuse du doyen du corps consulaire.

b) Dans le deuxième cas, c'est la cour mixte de la nationalité du plaignant qui connaît de l'affaire, avec un juge de la nationalité de l'accusé si l'infraction a été commise sur une Concession ou dans le ressort du Taotai. Sinon le Consul du plaignant ne peut qu'envoyer un assesseur au tribunal chinois compétent.

En matière civile, les cours mixtes connaissent :

1°. — Des contestations entre chinois défenseurs et étrangers demandeurs, sujets ou protégés d'une puissance à traité.

a) Quand l'étranger demandeur n'est pas français

et le chinois demandeur réside sur la Concession internationale, l'affaire devra être portée dans la cour mixte internationale.

b) Si le demandeur étranger est français et le défenseur chinois réside sur la Concession française, ce dernier doit être actionné devant la cour mixte française (Règlement de 1902).

c) Si le demandeur n'est pas français, mais le défenseur chinois réside sur la Concession française, la compétence de l'affaire doit être attribuée à la cour mixte internationale dont le mandat de comparution ou d'arrêt doit être dûment visé par le Consul français pour pouvoir s'exécuter.

d) Si le demandeur est français et le défenseur chinois habite la Concession internationale, ce dernier doit être actionné devant la Cour mixte française, dont le mandat de comparution ou d'arrêt doit être dûment visé par le doyen du corps consulaire pour s'exécuter.

2°. — Des contestations entre chinois et étrangers, demandeurs ou défenseurs non ressortissant à une puissance à traité.

a) Quand le litige porte sur un bien situé sur une des Concessions, la cour mixte de celle-ci est compétente.

b) Quand les biens litigieux sont situés en dehors des Concessions et que les deux parties résident chacune sur une Concession différente, l'affaire rentre dans le ressort de la cour mixte du défenseur.

c) Quand les biens litigieux sont situés en dehors

des Concessions, ainsi que la demeure du défenseur chinois : si le demandeur étranger réside sur une Concession, il peut demander à la cour mixte du lieu de sa résidence de s'adresser à l'autorité du lieu de la résidence du défenseur pour le faire comparaître.

d) Quand les deux parties résident hors des Concessions, les tribunaux chinois sont compétents, néanmoins l'étranger demandeur ou défenseur peut s'adresser au doyen du corps consulaire, le prier de tenter une démarche officieuse, afin qu'un assesseur étranger puisse siéger à côté des juges chinois.

3°. — Des contestations entre les étrangers :

a) Quand les deux parties ne sont ressortissantes, ou protégées d'une puissance à traité, c'est la Cour mixte du lieu de résidence du défenseur qui est compétent. Si le défenseur non protégé habite hors des Concessions, la Cour mixte juge seulement sur demande des parties, et agit comme arbitre.

b) Si le demandeur est un protégé et que le défenseur ne l'est pas, c'est la cour du lieu de résidence de celui-ci qui est compétente.

4°. — Des contestations entre chinois.

a) Quand ils résident sur la même Concession, la cour de celle-ci est compétente.

b) Quand ils résident sur une Concession différente, c'est la Cour mixte de la Concession du défenseur qui juge.

c) Quand ils résident tous hors de la Concession, et que le bien litigieux se trouve dans une Concession, la Cour mixte de celle-ci est compétente,

d) Quand le défenseur est employé ou domestique chez un étranger, la Cour mixte de la nationalité de cet étranger est compétente.

En matière civile, les décisions des cours mixtes sont susceptibles d'appel au Commissaire des affaires étrangères et avec l'assistance du Consul quand un étranger est mêlé dans l'affaire. Le délai d'appel est indiqué dans chaque sentence de la cour mixte.

Nous voyons combien est grand le rôle des Concessions dans la compétence des cours mixtes.

Les cours mixtes de cette nature existent aussi à Hankow et d'après les règlements et conventions il devrait aussi en exister à Koulangsu (article 12 du règlement de 1902), à Tchang-Cha, et sur les Concessions japonaises de Han-Tchéou, de Sou-Tchéou et de Fou-Tchéou.

Sur les Concessions de Tientsin, le corps consulaire a demandé à plusieurs reprises, en 1902, en 1908, la création d'une cour mixte, à cause des protestations des tribunaux locaux, la demande n'a pas été accueillie.

Répétons que cette organisation de la justice sur les Concessions constitue une exception à la règle. Elle résulte des accords spéciaux intervenus entre la Chine et les puissances concessionnaires, et non pas du seul fait de la Concession, même accompagnée de la cession des pouvoirs administratifs et de police,

§ II. — *Les tribunaux mixtes dans la proposition de M. le professeur Escarra*⁽¹⁾.

L'institution des cours mixtes prête à bien des critiques ; d'abord à celles qui lui sont spéciales, comme la méconnaissance de la règle « *actor sequitur forum rei* », et à d'autres ayant trait au régime général de l'extraterritorialité fonctionnant actuellement en Chine. (Sur ce point, nous renvoyons à l'article de M. Escarra et à la thèse de M. Kiang Yong Tchang). Cependant cette institution pourrait, d'après M. Escarra, servir, à certains points de vue, de modèle à une organisation transactionnelle de la justice qui remplacerait la juridiction consulaire d'aujourd'hui, en attendant la suppression complète du régime de l'extraterritorialité.

Voici les grandes lignes de la nouvelle institution suggérée par M. Escarra : A la place de toutes les anciennes juridictions résultant du régime de l'extraterritorialité, il y aurait des Tribunaux mixtes de deux degrés. Leur ressort comprendrait aussi bien les Concessions que le reste du territoire chinois. En droit, ce seraient des juridictions chinoises. Les juges seraient nommés par le gouvernement chinois sur une liste de candidats (étrangers ou chinois) dressée à la suite d'échange de vues entre les chancelleries des divers gouvernements. Les jugements seraient rendus au nom du gouvernement chinois. Quant à la compétence de ces tribunaux, elle

(1) *Revue de Droit international privé* ; année 1923, pages 693 et suiv. ; 1924, pages 31 et suiv.

serait générale, *ratione materiæ et personæ* à l'égard de toutes les affaires intéressant, soit des étrangers de même nationalité, soit des étrangers de plusieurs nationalités, soit enfin des étrangers et des chinois, quelle que soit leur position respective de demandeur ou de défenseur. En revanche, les affaires civiles, pénales et administratives, concernant exclusivement les chinois (même résidant sur les Concessions) et dans lesquelles aucun intérêt étranger ne serait engagé, resteraient d'une manière absolue, dans le domaine de la juridiction locale. — Les délits commis par des étrangers à l'intérieur du ressort de la juridiction mixte seraient poursuivis devant elle, soit sur la plainte de la partie lésée, soit par l'intermédiaire d'un parquet fonctionnant auprès du tribunal et organisé d'après le même principe. — La juridiction d'appel statuerait au second degré et en dernier ressort. Toutefois, s'il s'agissait d'une affaire entraînant la peine de mort ou une pénalité d'une certaine gravité, un organe supérieur de revision serait organisé. La législation applicable est celle de la Chine, sous réserve, bien entendu, du statut personnel des étrangers.

Après l'exposé de sa proposition, que nous nous permettons de trouver fort justement établie, M. Escarra remarque qu'elle se heurte aux objections « d'une opinion erronée qui considère que sur le territoire concédé, il ne peut exister d'autre pouvoir juridictionnel que celui de la puissance

concessionnaire ». En effet, d'après la proposition ci-dessus, il n'y aurait plus de juridiction spéciale sur les Concessions, et, par conséquent de cours mixtes. Voici comment le savant professeur réfute les objections de l'opinion ci-dessus: « On peut parfaitement concevoir le maintien des Concessions étrangères et leur laisser l'ensemble de leurs attributs politiques et administratifs, mais on peut admettre, d'autre part, que le pouvoir juridictionnel qui y fonctionne soit au-dessus et en dehors de la Concession, qui, à ce titre, ne différerait pas de l'ensemble du ressort dans lequel elle serait comprise ». Selon M. Escarra, la juridiction est l'attribut obligatoire d'un Etat souverain à l'intérieur de ses frontières. Or dit-il, peut-on considérer une Concession comme un Etat souverain ?

A côté de son argument théorique, M. Escarra suggère des mesures pratiques pour que les actes des autorités chinoises, comme les arrestations, enquêtes, perquisitions, mesures d'exécution, etc..., conséquences inévitables du nouveau système de juridiction, puissent produire leurs effets sur le territoire concédé. Une entente pratique à cet égard existe aujourd'hui d'après M. Escarra, entre les Cours mixtes et la juridiction locale, en vertu de laquelle ces diverses juridictions se prêtent une courtoise assistance dans leurs rapports obligatoires. Les deux polices respectives se font remise de leurs prisonniers et exécutent réciproquement leurs mandats. Donc il suffirait de régulariser et de réglemen-

ter ces pratiques pour qu'aucun inconvénient ne pût se produire dans le nouveau système⁽¹⁾.



(1) Pour interpréter fidèlement la pensée de M. Escarra, nous devons ajouter que l'auteur n'entend pas que ce système soit appliqué actuellement dans toute la Chine, mais dans quelques centres seulement où l'on peut espérer le maintien d'un pouvoir reconnu par exemple à Shanghai. Ce ne serait, en somme, qu'une expérience.

CHAPITRE VII

Développement et extensions des Concessions

§ I. — *Développement.*

A mesure que le commerce extérieur se développait en Chine, les Concessions étrangères devenaient plus importantes. Non seulement les négociants étrangers y augmentaient en nombre, mais les Chinois y affluaient eux aussi dans le cas où leur résidence n'était pas interdite ; et cela pour deux motifs : d'abord à raison de leur sécurité menacée par les troubles révolutionnaires survenus en Chine, puis à cause de l'emplacement littoral des Concessions étrangères qui avaient été bien aménagées pour le trafic des marchandises.

D'après la statistique de 1915, citée par M. Wang I Tang, la population des Concessions étrangères de Shanghai comprenait 20.924 étrangers et 766.996 Chinois, alors que la population du port tout entier ne comptait que 1.500.000 âmes.

Le commerce extérieur de Shanghai s'élevait au moment de la révolution de 1911 au chiffre de 491.485.487 taels (au pair un tael vaut 3 fr. 50, et une piastre vaut 2 fr. 50).

La propriété foncière des deux Concessions de

Shanghai était évaluée, en 1913, pour la Concession internationale à : 131.764.000 de taëls, et pour la Concession française à : 20.000.000 de taëls. Le prix courant d'acquisition de chaque mou⁽¹⁾ est actuellement de plus de 150.000 taëls, tandis qu'à l'époque de l'inauguration de ces Concessions, les terrains ont été cédés aux étrangers par les propriétaires chinois à 50 piastres par mou.

L'importance des Concessions de Shanghai est d'ailleurs traduite par les chiffres de leur budget ; celui de la Concession internationale comptait en 1905 3.147.570 taëls comme recettes ordinaires, et 3.113.575 de taëls comme dépenses ordinaires⁽²⁾.

Comme importance, les Concessions de Tientsin et de Hankow viennent après celles de Shanghai :

Le développement du commerce extérieur de Tientsin (ouverte en 1860) était dû à son gouverneur, le grand diplomate Li Hong-Tchang, qui avait commencé l'exploitation des deux lignes de chemins de fer et l'aménagement du Pei-Ho, à la fin du 19^e siècle. Le commerce de cette ville était évalué à 102.000.000 taëls en 1912.

Le commerce extérieur de Hankow était évalué à 135.032.000 de taëls à la même époque au lieu de 54.000.000 en 1900.

Le port de Canton a un commerce extérieur moins important. Il se chiffrait par 36.000.000 taëls en 1912.

(1) Un mou équivaut 1 are 1444.

(2) Wang I Tang, page 17.

§ II. — *Extensions*

Vu le développement extraordinaire des Concessions, les autorités étrangères furent amenées naturellement à demander leur extension.

Elles avaient pour cela l'appui des traités, notamment de l'article 7 du traité de Foumen ainsi conçu :

« Dans les ports ouverts au commerce étranger seront choisis..... des maisons et terrains que les Anglais seront autorisés à louer ou d'affermier.... le nombre n'en pourra être limité, vu qu'il devra être plus ou moins grand, suivant que la fréquence des négociants aura plus ou moins d'importance »⁽¹⁾.

Par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée insérée dans tous les traités passés par la Chine avec d'autres puissances, l'extension des Concessions était donc possible, en principe, un profit de tous les Etats concessionnaires. Néanmoins elle était soumise d'après le texte cité à deux conditions essentielles :

1°. — Au consentement des autorités chinoises.

2°. — Au développement notoire du commerce étranger. Ces deux conditions n'ont pas toujours été observées par les autorités étrangères, soit consulaires, soit municipales, et il en résultait de vives controverses avec le gouvernement chinois.

Parmi les nombreuses extensions de Concessions, nous n'en exposerons que quelques-unes dont l'his-

(1) Martens Murard, tome V.

toire a été des plus retentissantes et accompagnée d'après discussions entre la Chine et les Puissances concessionnaires.

1°) Affaire de la pagode de Ningpo et l'extension de la Concession française de Shanghai.

En 1873, le conseil municipal de la Concession française élaborait un projet de construction de nouvelles rues, dans le quartier ouest de la Concession, qui devaient traverser un cimetière attenant à la pagode de Ningpo. Quand commencèrent les travaux, les Ningponais adressèrent en mars 1874, une répétition au Consul français, faisant savoir que le dit cimetière était destiné au dépôt des cercueils des Ningponais pauvres, qui attendaient un moment favorable pour les renvoyer au pays natal. Le Conseil municipal persista cependant dans son projet. Dans une seconde répétition au Consul français, les Ningponais rappelèrent, preuves en main, que l'ancien Consul de France, M. Edan, avait dit aux administrateurs de la pagode qu'il la considérait comme sacrée et que pour cette raison, il l'avait exemptée de l'impôt foncier. Le Consul français, tout disposé à respecter la foi religieuse des indigènes, ne put pas convaincre le tout-puissant conseil municipal qui ordonna la démolition de la pagode. Une émeute fomentée par les natifs de Ningpo éclata et pour sa répression, par les marins de « La Couleuvre », une vingtaine de Chinois furent tués. Le Consul toujours bienveillant accorda une indemnité de 7.000 taëls aux familles des victimes, et, voulant assurer aux

Ningponais la paisible possession de la pagode, il la fit enclôturer. L'affaire semblait terminée, lorsqu'en 1898, la question de la démolition de la dite pagode fut reprise par le Conseil municipal dans le désir, disait-il, de faire cesser l'insalubrité provenant du cimetière. Une négociation avec des propriétaires ningponais n'aboutit pas ; les murs de la pagode furent de nouveau percés, et une deuxième fois se produisit une sanglante émeute. Les autorités chinoises, après l'avoir réprimée, entrèrent en négociation avec le Consul français. Un accord intervint et décida que la pagode sera désormais conservée ; mais en échange la Concession française pourrait s'étendre sur les deux faubourgs à l'ouest de la ville, jusqu'à Sui-Ka-Wei. Dès lors, la Concession française de Shanghai se trouva considérablement élargie. Au lieu de 10608 mou au début, elle possédait désormais 32.110 mou de terrains.

Mais l'affaire ne s'était pas terminée sans quelques autres incidents. En effet, le Consul anglais, Lord Salisbury, s'opposa à l'extension de la Concession française sur les endroits sus-indiqués, parce que, suivant les uns, les propriétés anglaises s'y trouvaient déjà, ou parce que disaient les autres, une telle extension serait contraire à l'engagement pris par la Chine envers l'Angleterre (1898) de ne jamais céder à une autre puissance une parcelle de la Vallée du Yang-Tse-Kiang⁽¹⁾. Au fond cette protestation n'était que la conséquence lointaine de

(1) Baudez, page 246.

l'affaire Hanbury, dans laquelle un sujet britannique possesseur de titres concernant les terrains de la Concession française s'était vu contester la régularité de ces titres, parce qu'il s'était contenté de les faire enregistrer à son propre consulat au lieu du consulat français. Lors de l'affaire de l'extension de la Concession française, les autorités anglaises saisirent l'occasion de protester et de subordonner le retrait de leur protestation aux conditions suivantes :

1°) Tous les actes concernant les propriétés anglaises sur la Concession française de Shanghai seraient enregistrés au Consulat anglais.

2°) Tous les règlements municipaux de la Concession française de Shanghai seraient soumis au ministre d'Angleterre à Pékin avant d'être applicables aux sujets anglais.

3°) Tous les titres de propriétés anglais situés sur la Concession française reconnus par les autorités consulaires anglaises, devraient être reconnus comme tels par les autorités françaises⁽²⁾.

D'ailleurs, un accord fut signé le 22 décembre 1899, qui décida que les propriétés françaises sur les Concessions internationales, bénéficieraient de la réciprocité.

Ce n'est qu'à la suite de cet accord, que la proclamation du Taotai fut publiée, le 27 janvier 1900, déclarant que désormais, la Concession française aurait pour limites : A l'est, le fossé de la cité ; à

(2) Ibid, page 248.

l'ouest, la place de Konkiatche et l'Arroyo de Kouan-Ti-Miao ; au sud, le pont de Ting-Kong et l'Arroyo de Yen-Kong-Miao ; au nord, la limite du Settlement international.

2°) Extension des Concessions de Tientsin en 1900 ou le « Grabgame ».

A Tientsin, toutes les Concessions existantes furent étendues en 1900, lors de l'occupation de cette ville par les armées alliées, en même temps qu'on en créait de nouvelles. Chaque puissance occupante profita de cette situation pour s'attribuer sous le nom de Concession une parcelle de terre de Tientsin. C'est ce que le ministre américain E.-H. Conger appelait le « Grab-game »⁽¹⁾.

La Russie prit l'initiative. Le 6 novembre 1900 le Commandant en chef de l'armée russe lança une proclamation ainsi conçue :

« Son Excellence (Lieutenant-Général Linevitch), considère que tous les terrains, inclus entre la gare et l'usine du pétrole, sont devenus propriété de la Russie, depuis le 25 Juin, par acte de guerre. Le drapeau russe y est hissé. La sécurité y est assurée par l'armée russe. Désormais, aucune cession de terrains dans ces limites ne sera plus possible sans autorisation de Son Excellence.

Il est sous entendu que les droits des propriétaires étrangers (sauf les chinois) dont les titres ont été enregistrés sous un nom étranger avant le 17 Juin, seront sauvegardés »⁽¹⁾.

(1) En Sai Tai, Treaty ports in China, pages 122 et suiv.

(1) En Sai Tai, page 125.

Pareillement, les autres puissances : l'Angleterre, la France, la Belgique, l'Autriche, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, lancèrent des déclarations, s'attribuant chacune une parcelle. Ces terrains occupés sont devenus aujourd'hui des Concessions nationales des différents Etats, avec l'approbation du gouvernement chinois. Les unes ont été de nouvelles créations : les Concessions russes, belges, japonaises, italiennes et autrichiennes. Les autres sont des extra-Concessions, ou extensions des anciennes Concessions : celles de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne. Voilà un autre mode d'extension des Concessions.

3°) Affaire Lao Si Kai ou l'extension de la Concession française de Tientsin.

Une autre extension à Tientsin, plus tard, celle de la Concession française, avait donné lieu à de graves incidents, c'est la célèbre affaire Lao Si Kai.

En 1902, le Consul de France demanda au Taotai de Tientsin, les terrains de Lao-Si-Kai, pour y établir une extra-Concession française. N'ayant reçu aucune réponse, il établit sur les lieux, la police municipale, considérant que le silence équivalait à un consentement. Mais en réalité la question était loin d'être résolue. C'est ainsi qu'en 1914 un *modus vivendi* intervint entre le consul de France et le Taotai, décidant que l'ordre du quartier de Lao-Si-Kai serait assuré conjointement par la police des deux autorités respectives, pendant que les négociations se continuaient à Pékin.

En face de l'opinion publique nettement hostile à la demande française, le gouvernement chinois demanda que la solution de l'affaire fut différée. Le chargé d'affaires de la France s'y refusa, et le 18 octobre 1915, il donna au Gouvernement chinois quarante-huit heures pour répondre. Le 20 octobre, n'ayant pas reçu satisfaction, les autorités françaises firent occuper les terrains en question par une trentaine de policiers annamites et arrêter les neuf gendarmes chinois, qui y assuraient le service. Le lendemain, plus de 4.000 notables chinois se réunirent à la Chambre de Commerce de Tientsin, et y fut décidée une énergique opposition ayant pour but de sauvegarder le territoire de la nation⁽¹⁾. Cette décision fut suivie de boycottage et de grève de la part des employés des maisons françaises de la Concession.

Par la force des choses, l'affaire fut remise en question. Le Ministre anglais à Pékin intervint alors comme médiateur, et prépara un projet de conciliation, d'après lequel le quartier de Lao-Si-Kai serait administré par une Commission composée de trois membres, un chinois, un français et le gouverneur du Tcheli ; mais suivant ce projet, la police et la voirie devaient être soumises au contrôle du Consul général français.

Le ministère des affaires étrangères de Pékin envisageant la gravité du problème, préféra obtenir un avis favorable du parlement pour décider. Il de-

(1) En Sai Tai, page 152.

manda un délai. Le Ministre britannique S. Jordan, le médiateur, répondit par une sorte d'ultimatum, exigeant la signature du document qu'il avait préparé sous peine d'interruption des négociations. Ce genre de médiation n'aboutit à aucun résultat. En effet, la question ne paraissait pas aussi simple que le pensait Sir Jordan, et l'opposition de l'opinion publique était loin de se calmer.

Dans cette affaire, on remarque le bon sens de la Chambre des Députés française qui, d'après un télégramme du Ministre Chinois à Paris, en date du 23 décembre 1915, exprima son vœu d'apaisement dans la discussion de l'affaire de Lao-Si-Kai, pour sauvegarder les bonnes relations amicales des deux pays.

Enfin, le chargé d'affaires français trouva le moyen de terminer le conflit : Lao-Si-Kai serait loué à la France, mais à terme. Une fois la durée de la location expirée, le quartier tout entier serait restitué à la Chine⁽¹⁾.

4° Affaire de Chapei ou le problème récent de l'extension de la Concession internationale de Shanghai.

L'affaire de Chapei est fort récente. Elle n'a pas encore reçu de solution jusqu'à présent.

C'était en 1909. Les puissances demandèrent l'extension de la Concession internationale de Shanghai, du côté Nord jusqu'à la ligne du chemin de fer

(1) Liou Yun, Histoire diplomatique de la Chine, Shanghai.

Shanghai-Ningpo, prétendant que la police chinoise fut mal faite sur ce terrain contigu à la Concession, et qu'elle entraînait trop souvent en querelles avec la police municipale. Mais le vice-roi Kiang réfuta cette allégation par les arguments suivants :

1°. — Le terrain en question ne fait pas partie du ressort du district de Shanghai. Les traités disent « Choisir un quartier pour la résidence des étrangers dans les ports ouverts au commerce étranger ». Or le district Pao-Chan auquel appartient le terrain en question n'a pas été ouvert par traité.

2°. — Lorsque le précédent vice-roi a consenti, en 1900, l'extension de la Concession internationale de plus de 21.500 mou, qui dédoublait la superficie de l'ancienne Concession, il avait entendu qu'elle ne serait plus étendue de nouveau. Or, à quelques années de là, alors que les terrains vacants étaient encore en grand nombre dans la Concession, les autorités étrangères demandaient encore d'autres extensions.

3°. — Sur d'autres terrains avoisinant les Concessions, il existe bien une police chinoise, notamment sur les terrains près de la porte Ouest de la cité, qui limite la Concession française, et jamais il n'y a eu de conflits entre les deux polices.

Ce qui détermine surtout le refus du gouvernement chinois, à la demande étrangère, c'est que le terrain en question est abordé par la ligne de chemins de fer de Shanghai-Ningpo, qui communique avec les ports de Yang-Tse. Il serait trop im-

prudent de l'englober dans la Concession étrangère, parce que cette ligne serait un jour fatalement soustraite, à toute surveillance des autorités chinoises⁽¹⁾.

Mais le conseil municipal de la Concession internationale ne céda point. Il réunit tous les contribuables de la Concession pour qu'ils lui donnassent de pleins pouvoirs, afin de vaincre la résistance chinoise. En plus, il déclare que s'il existait une police chinoise à Chapei, c'était tout simplement par une ruse des autorités chinoises qui voulaient empêcher l'extension du côté Nord de la Concession.

En même temps, du côté des chinois, les notables et les représentants des diverses associations tinrent une réunion, et rédīgèrent une longue supplique au gouvernement de Pékin, pour protester contre la proposition étrangère.

La question restant en suspend jusqu'à ces temps derniers où s'est posé le problème de la restitution des cours mixtes, pour réapparaître et se confondre avec celui-ci. En 1911, lors de la Révolution Chinoise, Shanghai était troublé et les autorités chinoises n'avaient pas pu assuré le fonctionnement normal des cours mixtes. Le corps consulaire déclara en prendre la direction, modifia leurs anciens règlements et nomma lui-même le juge chinois aux lieu et place du Taotai. De plus, toutes les affaires

(1) Wang I Tang, pages 22 et suiv.

(2) Ibid.

naissant sur la Concession, même si elles n'intéressent que les chinois, sont jugées en présence de l'assesseur étranger. La voie d'appel est de même supprimée. Le gouvernement nouveau différa sa protestation, parce que la République naissante n'était point encore reconnue. En 1913 les négociations commencèrent à Pékin sur la question de la restitution des cours mixtes aux autorités chinoises. Sur les conditions de cette restitution on n'en fut pas d'accord (surtout sur la question de la nomination du juge chinois). Sur ces entrefaits, la grande guerre éclata, les négociations alors interrompues ne furent reprises que pendant ces dernières années. Cette fois la question change d'aspect. Les autorités étrangères ne discutent plus sur les conditions de restitution des cours mixtes, sur lesquelles les deux parties sont d'ailleurs sur le point de faire des concessions, elles veulent maintenant, sans le dire clairement, un échange qui n'est autre chose que l'extension de la Concession à Chapei. Voilà la vieille querelle renaît sous un autre jour. Le gouvernement chinois, cependant, n'est pas disposé à accepter cette proposition étant donné l'opposition de l'opinion publique.

Certains personnages clairvoyants conseillent aux autorités étrangères de laisser pour le moment la question de l'extension des Concessions de côté et de restituer les cours mixtes sur lesquels elles avaient arbitrairement pris la haute-main. Et puis, pour persuader aux chinois que l'extension des Con-

cessions ne leur nuirait en rien, il faut commencer par leur accorder le suffrage et la participation dans les affaires de la Concession dont ils sont injustement dépourvus, malgré leurs réclamations.

Nous connaissons maintenant, quelles sont, en pratique, les raisons qui déterminent l'extension des Concessions, quels sont les modes de cette extension, et comment la question a pu entraîner des controverses interminables.

Si nous avons traité si longuement cette question c'est qu'elle nous paraît capitale. L'extension n'est en somme qu'une forme simple et plus facilement acceptable de création d'une nouvelle Concession. Dans les deux cas, le péril est le même pour la Chine. Aussi, celle-ci devrait-elle s'opposer à toute demande d'extension de Concession, à moins qu'elle ne fût justifiée par de motifs légitimes.

CHAPITRE VIII

Controverses de fait touchant la souveraineté territoriale sur les Concessions

Maintenant que nous connaissons d'une part, le statut légal des Concessions, qui réserve plutôt l'exercice des droits souverains — tout au moins les plus fondamentaux —, sur leur territoire à la Chine, et d'autre part, la tendance pour les étrangers bénéficiaires à accroître toujours leurs pouvoirs administratifs et à en élargir le sens, il est donc intéressant de savoir comment cet antagonisme se présente en pratique.

Nous exposerons dans ce chapitre quelques conflits types entre la Chine et les autorités étrangères à l'occasion de l'exercice des droits souverains sur le territoire des Concessions. Il ne s'agit plus ici d'administration pure, mais des droits primordiaux de l'Etat, tels que : les pouvoirs fiscaux, le pouvoir de juridiction, et des droits résultant de la situation de belligérant et de neutre.

§ I. — *Les Pouvoirs fiscaux.*

La question avait été d'abord celle-ci : Le gouvernement chinois avait-il le droit d'imposer ses sujets,

résidant sur les Concessions étrangères, comme les autres chinois sur le reste du territoire. Quant aux résidents étrangers, nous savons que l'impôt foncier qu'ils devaient au gouvernement chinois était déterminé, dans son montant et dans son mode de paiement par les Land regulations et que sa perception ne pouvait s'effectuer que sous l'autorité consulaire.

Voici la discussion qui se présenta tout au début. Il s'agissait d'un impôt extraordinaire de guerre, créé à l'époque de la révolte des Taiping, par le gouvernement qui devait frapper tous les citoyens indigènes. Le Conseil municipal de la Concession internatioale de Shanghai prétendait que la résidence des indigènes sur la Concession, comportait leur protection par les autorités étrangères contre toute action fiscale du gouvernement chinois.

L'affaire fut apportée devant le corps diplomatique de Pékin qui reconnut, dans un accord signé avec le gouvernement chinois, le principe du pouvoir fiscal de ce dernier sur les indigènes, même résidant sur les Concessions. Toutefois, il fut stipulé que le montant de l'impôt extraordinaire de guerre en l'espèce, que pourrait demander l'Etat chinois aux résidents indigènes de la Concession, devait être fixé par convention entre les autorités respectives et que la moitié du dit impôt serait versée à la caisse municipale de la Concession en récompense des avantages dont auraient profités les résidents indigènes. Donc si le principe des pouvoirs fiscaux du gouvernement chinois, sur ses sujets résidant sur les Con-

cessions était établi, leur exercice ne fut pas moins gravement entravé.

Une autre affaire plus retentissante qui finit par amputer en partie les pouvoirs fiscaux de l'Etat territorial, sur les Concessions, était la question de la suppression de Likin. Le Likin, droits de douanes intérieures, avait été créé en 1853, pendant la rébellion des Taipings, pour suppléer aux dépenses militaires. A mesure que la guerre devint plus coûteuse, ses barrières et son taux augmentèrent sans cesse. En 1856, le général Tseng-Ko-Fun tenta de percevoir le Likin dans tout le port de Shanghai. Les étrangers l'en empêchèrent aussitôt, sous prétexte que Shanghai étant un port ouvert, il fallait y appliquer à toute marchandise de provenance étrangère le tarif conventionnel de 5 0/0 *ad valorem*, en exclusion de tout autre droit de douane. Cependant dans le traité de 1858 avec l'Angleterre, le Likin était reconnu pour neuf provinces de la Chine (art. 28) ; seulement, d'après ce traité, le montant du Likin devait être fixé et rendu public dans les quatre mois, au lieu d'être laissé à la détermination arbitraire des autorités provinciales. D'ailleurs, les sujets britanniques avaient toujours la faculté de payer, en même temps que les droits de douanes de 5 0/0, un droit de transit qui affranchirait leurs marchandises de tout autre droit supplémentaire. Ce dernier système ne fut pas rigoureusement appliqué, en pratique, par les autorités chinoises, pour la raison que la passe de transit engendrait la contrebande en

couvrant frauduleusement des marchandises indigènes sous un nom étranger. Alors « la douane embrouillée par la différence de règles, irritée du privilège de l'étranger sur le natif, écarta la passe de transit »⁽¹⁾ et continua à percevoir le Likin. De leur côté, les étrangers demandèrent l'abolition complète du Likin dans tous les ports à traité. Pour adopter une solution intermédiaire, intervint la Convention de Tchefou du 3 septembre 1876, avec l'Angleterre. Elle déclare que les Likins sont supprimés dans les Concessions ou settlements, ou bien à défaut de Concessions ou settlements, dans une aire à tracer d'un commun accord entre les consuls et le Taotai, au sein des ports ouverts. Toutefois, exception est faite pour l'opium qui reste soumis au Likin, même dans les settlements et auquel on refuse toute passe de transit⁽²⁾. Devant les menaces de M. Brandt, ministre de l'Allemagne à Pékin, les bureaux de Likin dans les settlements de Shanghai furent supprimés aussitôt, le 12 décembre 1876. Quant à la question de l'abolition du Likin dans la partie non concédée des ports ouverts, elle fut réservée dans le traité de 1880 avec l'Allemagne et dans le traité supplémentaire de 1885 avec l'Angleterre.

L'abolition du Likin, dans les Settlements, peut-elle être considérée comme une renonciation à la souveraineté territoriale de la part de la Chine ?

(1) La question chinoise, G. De Lapradelle, R. D. I. privé, 1903, page 782.

(1) La question chinoise. G. de Lapradelle, R. D. I. privé page 788.

Voici ce qui dit M. Catellani qui soutient la négative.
« Cette exclusion du Likin des settlements peut être justifiée autrement. D'une part des droits fiscaux trop nombreux auraient été en contradiction avec les avantages commerciaux concédés par la Chine. D'autre part, le Likin, étant devenu par la suite une ressource affectée aux dépenses normales de l'administration locale au lieu d'être un droit général de douane, ne doit pas s'appliquer dans les settlements, parce que l'existence de ceux-ci n'entraîne aucune dépense nouvelle pour l'administration locale »⁽¹⁾.

§ II. — *Le pouvoir Juridictionnel*

En matière juridictionnelle les conflits furent interminables⁽²⁾.

A) *affaires pénales graves.*

D'après le règlement de 1869, la compétence de la cour mixte internationale de Shanghai, ne comprenait point les affaires pénales d'une certaine gravité, ni les procès n'intéressant que les indigènes.

En fait, la Municipalité n'avait jamais voulu que la cour mixte s'en dessaisit, sous prétexte de protéger le justiciable contre la juridiction indigène, rudimentairement organisée. Sous l'empire de cette opinion le corps consulaire de Shanghai rendit en 1896 une décision prescrivant que les inculpés ou défenseurs chinois ne pourraient être abandonnés à la justice indigène qu'après une enquête de la cour mixte sur la nature de l'affaire.

(1) Catellani, page 173.

(2) Catellani, page 323 et suiv.

B) *Affaires n'intéressant que les chinois.*

En 1913, une note du corps diplomatique de Pékin, ordonna au corps consulaire de Shanghai d'observer rigoureusement le règlement de 1869, et de s'abstenir de siéger dans les procès civils n'intéressant que les chinois. Mais sur l'insistance de la municipalité, ce règlement fut en fait inobservé. Les assesseurs étrangers intervenaient dans toutes les affaires et outrepassaient leurs pouvoirs, de sorte que souvent le magistrat chinois suspendit l'audience, provoquant ainsi des tumultes dans la population indigène.

C) *Lieu d'expiration de la peine des condamnés chinois.*

Il était établi que les chinois détenus, par ordre de la cour mixte internationale, devaient être enfermés dans la prison municipale, tandis que les détenues chinoises restaient incarcérées dans les prisons indigènes. En 1905, le corps consulaire manda aux assesseurs étrangers auprès de la cour mixte internationale, de mettre désormais les détenues chinoises dans la prison municipale. Le 8 décembre 1905, deux condamnées chinoises devant, par l'ordre du magistrat chinois de la Cour, être enfermées dans la prison indigène, l'assesseur anglais exigea leur transfert dans la prison municipale. Un combat eut lieu entre les gardes de la prison indigène et la police municipale, laquelle réussit à s'emparer des dites

détenues. La population s'exalta, demanda la destitution de l'assesseur et du chef de la police municipale. Le tumulte était tel que le Taotai fut obligé de suspendre l'audience de la cour mixte internationale. Le corps diplomatique de Pékin, après les démarches du gouvernement chinois, ordonna alors au corps consulaire de Shanghai de relacher immédiatement les deux détenues. L'incident une fois clos, le vice-roi de Nanking, dans l'espoir de rendre les conflits moins nombreux, chargea le magistrat de la cour mixte, de demander l'avis du conseil municipal, sur la construction près de la cour même, d'une nouvelle prison d'architecture européenne, pour contenir tous les détenus, indigènes hommes ou femmes. Les frais de construction devraient être uniquement à la charge des indigènes de la localité. Cependant, contraire à son sentiment d'humanité, le conseil municipal s'y refusa. De peur de voir diminuer son prestige et ses pouvoirs, il préféra maintenir le *statu quo*.

D) Crimes politiques et délits de presse.

Normalement, un mandat d'arrêt délivré en due forme par les Tribunaux chinois, contre un chinois résident d'une Concession devait produire tous ses effets.

Le 8 mai 1903, un mandat d'arrêt fut émané du Taotai de Shanghai, en exécution des instructions du vice-roi de deux Kouang, contre un groupe de révolutionnaires républicains qui faisaient de la pro-

pagande antidynastique et avaient traité le vice-roi de concussionnaire. Les inculpés avaient résidence dans la Concession internationale. Le doyen du corps consulaire, vu que le mandat était en due forme allait en autoriser l'exécution. Mais définitivement celle-ci n'eut pas pu avoir lieu, à cause des protestations du conseil municipal et de quelques-uns des Consuls.

Devant l'inertie du Taotai, un décret impérial prescrivit l'arrestation immédiate des dits révolutionnaires. Le Conseil et les Consuls y résistèrent, tout en déclarant disposés à aider les autorités chinoises, à réprimer les crimes politiques et les délits de presse sur la Concession. Leur principal argument en l'espèce était que sur leur Concession, une certaine liberté de presse devait être assurée, du moment que les lois et l'ordre public n'étaient l'objet d'aucune atteinte ; car à ce point de vue disaient-ils, les inculpés en question n'avaient rien à reprocher.

Fort de son triomphe, le corps consulaire signifia aussitôt au Taotai que désormais, tout délit de presse commis par les indigènes, dans les limites des Concessions, seraient jugés par la cour mixte du lieu du délit et que la sentence rendue serait exécutée dans les limites des Concession.

E) Exécution des mandats d'arrêt et des jugements des tribunaux chinois, concernant les délinquants de droit commun.

Peu à peu la jurisprudence ci-dessus s'étendit

aux délits de droit commun, commis par des indigènes sur les Concessions. Outre le visa du Consul, les autorités étrangères soumettaient le mandat ou le jugement émanant des autorités chinoises, à un examen préalable des cours mixtes, sur l'existence et la gravité du dit délit. C'est ce qui s'était passé, dans l'affaire du journal de Sampao⁽¹⁾, en 1903, et dans une autre affaire en 1912, où cette jurisprudence reçut une interprétation très extensive. Dans cette dernière affaire, on établit qu'il n'était même plus nécessaire que l'arrestation eût lieu dans les limites des Concession, ni même que l'inculpé y résidât. Il suffisait que celui-ci dépendit en quelque façon d'une Concession, pour que les mandats d'arrêt des tribunaux chinois ne pussent pas produire leurs effets sur le territoire concédé.

Voici l'affaire : C'était après la Révolution de 1911 ; le gouverneur militaire de Shanghai, Tchen Ki Mé fit arrêter pour falsification des bilans, un chinois ne résidant point sur une Concession, mais étant le directeur d'une banque, laquelle se trouvait sur la Concession internationale. Le conseil Municipal de la Concession et le corps consulaire, protestèrent, pour cette dernière raison, et le mandat du gouverneur n'eut pu recevoir l'exécution. A partir de ce moment, cette jurisprudence extensive fut définitivement établie et même approuvée par le corps diplomatiques.

(1) Voir Catellani.

En résumé d'après la jurisprudence créée par les autorités des Concessions de Shanghai :

1°. — Aucun résident indigène ne peut être arrêté sans le consentement de l'autorité consulaire dûment prévenue.

2°. — La culpabilité d'un délinquant chinois sur les Concessions doit être prise en considération par la cour mixte qui appréciera la gravité du délit et décidera si l'affaire doit être transmise à la justice indigène.

3°. — En matière de crime politique ou de délit de presse imputé à un indigène résidant sur les Concessions, la compétence des cours mixtes est obligatoire.

§ III. — *Droit de conservation en temps de guerre.*

En 1894, pendant la guerre sino-japonaise, deux espions japonais s'étaient réfugiés sur la Concession française de Shanghai. Les autorités chinoises demandèrent qu'on les leur remit.

Le Consul français les fit retenir d'abord dans la prison municipale de la Concession, puis le lendemain, les confia au Consul américain, parce que les représentants américains avaient accepté la protection des nationaux des deux belligérants résidant respectivement sur le territoire ennemi.

Le Consul américain déclara que leur asile à son Consulat eût été rendu impossible par leur crime, contre la sécurité de l'Etat chinois, si l'arrestation opérée par le Consul français, sans son consentement, n'avait pas été, d'après lui, illégale.

Par ce détour de raisonnement, le Consul américain conclut à donner momentanément asile aux japonais.

Le gouvernement chinois s'adressa alors directement au secrétaire d'Etat des Etats-Unis, qui finalement reconnut le bien fondé de la demande et lui donna satisfaction. Entre temps, le Consul américain et la légation américaine de Pékin avaient soutenu le contraire avec l'argument suivant :

« Normalement par le principe de l'exterritorialité, les japonais ne pouvaient être arrêté que par le concours des officiers consulaires japonais et jugés par les juges japonais. Mais depuis la guerre sino-japonaise, ces privilèges avaient disparu. Et le fait que les Etats-Unis avaient assumé la protection des résidents japonais, ne les assimilait pas aux sujets américains. Seulement les accusés japonais par le fait de leur résidence sur une Concession étrangère, au moment de l'arrestation, auraient dû être assimilés à des sujets des Etats sans traité avec la Chine, et justiciables à ce titre de la cour mixte du lieu, à la place de la juridiction indigène ».

Cette opinion n'avait pas été admise, mais l'impression qu'elle avait produite était grande. Elle tendait à violer notoirement le principe du droit de conservation en temps de guerre, dans le seul but d'empêcher la Chine d'exercer sa souveraineté territoriale sur les Concessions, au moment même où sa sécurité et son existence étaient menacées.

§ IV. — *Question de la Neutralité des Concessions.*

Lorsque la grande guerre de 1914 éclata, certains émirent des prétentions que les Concessions allemandes et autrichiennes en Chine pourraient être occupées par les Alliés, et cela disait-on, ne violerait point la neutralité de la Chine. Heureusement le Président de la Cour de Justice de Hong-Kong Sir F. Piggott a réfuté cette thèse dans son article de journal intitulé « Les Impérialistes »⁽¹⁾ :

« Les Impérialistes, disait-il, regardent les Concessions comme le territoire de l'État concessionnaire exclu de la souveraineté chinoise, ou soutiennent que le fait de chasser les allemands et les autrichiens des Concessions, constitue pour les Alliés un des moyens de défense en temps de guerre que permet le droit international, et qui ne porte aucune atteinte à la Souveraineté chinoise. On peut leur objecter que :

1°. — Leur théorie n'est pas applicable en fait dans les Concessions internationales, parce que aussi bien leurs ennemis que les alliés eux-mêmes pourraient émettre de pareilles prétentions.

2°. — Les Concessions font toujours partie du territoire chinois et les droits de souveraineté de la Chine restent intacts, exceptés ceux qui auraient fait l'objet d'un abandon express dans les traités ».

(1) Tiao-Ming Tsien, Les obligations conventionnelles de la Chine en Droit international, édition chinoise, Shanghai, page 45.

CHAPITRE IX

Controverses doctrinales sur la nature juridique des Concessions.

Les conflits de fait, ont donné lieu à des controverses doctrinales. Certains pensent que les privilèges dont jouissent les étrangers sur les Concessions, ne sont que la résultante et un des aspects de l'application du principe de l'exterritorialité. Ils en concluent que ces privilèges ont un caractère essentiellement personnel, comme tous les autres découlant du même principe, et n'affectent point les droits du gouvernement chinois sur les Concessions, en tant que Souverain territorial.

D'autres prétendent que la souveraineté territoriale de la Chine sur les Concessions, doit être considérée comme juridiquement abandonnée par l'Etat chinois au profit de l'Etat ou des Etats concessionnaires et que les Concessions sont alors comparables en droit international à des colonies ou à des condominiums.

§ I. — *La conception personnelle.*

A) La première opinion que nous appelons la conception personnelle des Concessions, en opposition avec l'autre, à qui nous donnerions le nom de con-

ception territoriale, se trouve tout primitivement exposée dans une instruction datée du 6 août 1863, du corps diplomatique de Pékin, en réponse à la demande de l'Assemblée des contribuables étrangers des Concessions de Shanghai, sur la ligne de conduite à prendre dans l'exercice de leurs fonctions.

L'instruction est ainsi conçue⁽¹⁾ :

1°. — Quelle que soit l'autorité territoriale établie, elle doit émaner directement du gouvernement impérial par l'intermédiaire du ministre chinois.

2°. — Cette autorité sera limitée aux affaires purement municipales ; route, police et taxes pour les besoins municipaux.

3°. — Les résidents chinois des Concessions non au service des étrangers, relèvent des autorités chinoises comme les chinois sur le reste du territoire de l'Empire.

4°. — Chaque Consul continuera à administrer ses nationaux : l'autorité municipale se bornera à mettre en état d'arrestation ceux qui se rendront coupables de délits contre la tranquillité publique ; elle en assurera la remise et les poursuivra devant les autorités respectives chinoises ou autres, suivant le cas.

5°. — Il y aura dans l'organisation municipale un élément chinois qui sera consulté et dont l'assentiment sera requis pour toutes mesures affectant les résidents chinois.

(1) Tiao Ming Tsien (édition chinoise), page 40.

La conception personnelle développée dans ces règles, qui d'ailleurs ne furent pas observées par la suite ne manquent pas de clarté ni d'énergie.

B) Cette manière de voir a été confirmée par la jurisprudence française : le tribunal de Lyon dans l'affaire *Nachtrieb*, a considéré incidemment comme territoire chinois, la Concession française de Shanghai⁽¹⁾.

Il s'agissait de la question de compétence du dit tribunal à l'égard d'un sujet suisse *Nachtrieb* inculpé de complicité dans un délit commis par un français, sur le territoire de la Concession française de Shanghai. Le tribunal se déclara incompétent parce que « lorsqu'un délit a été commis à l'étranger par un français, le complice de ce délit, s'il est de nationalité étrangère ne peut être déféré aux tribunaux français, en dehors des cas prévus par l'article 7 du code d'instruction criminelle, encore bien qu'il réside en France ».

Le jugement fut confirmé par la Cour d'appel de Lyon, le 27 décembre 1892 qui, dans son arrêt, répéta : « Attendu que le délit commis par le F..., auteur principal, l'a été certainement à Shanghai « territoire chinois », que c'est donc à Shanghai que *Nachtrieb* doit être nécessairement réputé avoir commis les faits de complicité (se rattachant dit la cour, par un lien étroit au fait délictueux dont ils ne sont que la continuation et l'accessoire) qui lui sont reprochés ; que s'agissant d'un délit commis sur le

(1) Sirey, 95, 2, 73.

territoire chinois, Nachtrieb ne tombe pas sous l'application de l'art. 3 du code civil (les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire) et échappe à la juridiction française ».

Dans cette affaire, toute la question se ramenait à celle-ci :

Le territoire de Concession de la Ville de Shanghai devait-il être considéré, au point de vue du droit pénal, comme territoire français ?

Si les tribunaux de Lyon avaient admis une autre opinion, celle de MM. Renault et Chausse⁽¹⁾ conforme à l'ancienne jurisprudence française⁽²⁾, la solution aurait été tout autre et ils n'auraient même pas eu à examiner la nature juridique de la Concession, parce que d'après la dite opinion, rien que l'existence du régime des capitulations sur le territoire des pays d'Orient ou d'Extrême-Orient, suffirait à légitimer l'assimilation de celui-ci, au point de vue de droit pénal, au territoire français.

Cette opinion fut critiquée par M. Souchon dans sa note, qui partageait l'avis de la Cour de Lyon. Mais il suggérait en même temps la possibilité d'une autre solution :

« Dans ce territoire, dit la note, on n'est pas absolument en France, la Chine cependant y consent un dessaisissement de souveraineté tout spécial.

Il y avait là une circonstance spéciale dont la

(1) Revue critique de Législation de Jurisprudence, 1889, p. 254.

(2) Cour d'Aix, 17 Nov. 1882.

Cour aurait pu prendre texte, pour déclarer l'infraction commise en France, alors même qu'elle se refusait à reconnaître en principe, au territoire soumis au régime des capitulations, le caractère de territoire français »⁽¹⁾.

Cette proposition fut à son tour combattue par M. Jordan qui écrit⁽²⁾ :

« Si la Chine s'est dessaisie, sur cette bande de terrain, au profit du gouvernement français, de certains attributs de la souveraineté, elle ne l'a pas aliénée tout entière. Elle conserve le domaine éminent, et une marque de sa souveraineté, c'est qu'elle perçoit l'impôt foncier.

D'ailleurs si la Concession française était territoire français, les lois françaises, tout au moins les lois pénales seraient applicables à tous ceux qui y résident, français ou étrangers, en vertu de l'article 3 du Code Civil. Or le Tribunal Consulaire français n'a qu'une compétence strictement personnelle » Monsieur Jordan ajoute :

« Dans l'espèce, on aurait pu parfaitement concevoir, que le sieur Nachtrieb, résidant sur la Concession française, coopéra comme complice au délit commis par F..., auteur principal, et cependant ne fut pas justiciable du Tribunal Consulaire compétent *ratione personæ* à l'égard de l'auteur principal. En effet, rien n'imposait au sieur Nachtrieb la pro-

(1) Journal du Palais, 1895, II, 73 note.

(2) Revue critique de la Législation et de la Jurisprudence, 1907, page 617.

tection française, il aurait pu se placer sous la protection d'un consulat étranger autre que celui de la France ».

C) Non seulement au sein du corps diplomatique de Pékin, dans la magistrature française, et parmi les internationalistes, on trouve des défenseurs fervents de la conception personnelle, celle-ci est encore adoptée formellement, dans des traités conclus entre la Chine et les puissances. En effet, le traité additionnel du 28 juin 1868, avec les Etats-Unis déclare dans son article premier que : « Sa Majesté l'Empereur de Chine, étant d'avis, qu'en faisant des concessions à des citoyens ou sujets des puissances étrangères, des privilèges de résidence sur certaines parties du territoire ou des eaux de l'Empire pour exercer leur commerce, il n'a aucunement renoncé à ses droits du domaine éminent et à sa suprématie sur les dits territoires et eaux, s'engage à ne permettre à aucune puissance qui pourrait être en guerre avec les Etats-Unis d'attaquer les citoyens des Etats-Unis, ou leur propriété sur les dits territoires et eaux.

Quant aux Etats-Unis, pour ce qui les concerne, ils consentent à s'abstenir de toute offensive à l'égard des citoyens ou sujets de toute puissance, avec laquelle ils pourraient se trouver en guerre, sur le territoire et les eaux de l'Empire de la Chine⁽¹⁾ ».

§ V. — *La conception territoriale.*

La seconde opinion a été soutenue en général, par

(1) Tiao Ming Tsien, page 44.

les Conseils Municipaux des Concessions et un petit nombre de juristes.

A) Le plus ardent défenseur de cette opinion est sans aucun doute, l'auteur anonyme d'un article signé Lex, dans le journal « Echo de Chine » du 30 juillet 1899, à propos de l'affaire de la pagode de Ningpo. « La Concession française de Shanghai, dit-il, est un démembrement du territoire chinois, opéré en exécution du traité de Wampao, sur lequel la Chine a reconnu aux français, le droit exclusif d'être propriétaire du sol à perpétuité, et a abandonné à la France, soit expressément, soit tacitement, l'exercice de plusieurs droits de souveraineté, notamment la police, l'administration, (c'est-à-dire la gestion des intérêts collectifs de la population) et une certaine juridiction territoriale, en tant que celle-ci, n'est pas contraire au statut personnel des indigènes et aux privilèges reconnus aux autres étrangers par la coutume internationale.

La Concession française a été donné à la France et à la France seule. Elle nous appartient doublement, par la foi du traité et par droit de conquête, car, en 1845, ce sont nos troupes qui l'ont reconquise sur les rebelles, et à ce moment il n'a tenu qu'à nous d'en faire purement et simplement un territoire français. Nous avons préféré conserver le *modus vivendi* qui avait ses avantages et suffisait à sauvegarder notre indépendance⁽¹⁾ ».

(1) Cité par Fauvel, L'histoire de la Concession française de Shanghai. Paris, page 25.

Monsieur Fauvel, à l'appui de cette théorie, cite quelques articles du règlement municipal de la Concession française de Shanghai, de 1863 :

L'art. IV. — Les contraventions aux règlements de voirie, sont jugées par le Consul général ou par un officier du Consulat Général. En cas de poursuite exercée pour retard du paiement de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire.

L'article XVI. — Par suite d'un accord intervenu sur la base d'une exacte réciprocité, entre le Consul général de France et les représentants des autres puissances, les mandats d'arrêt, jugements, ordonnances de saisie, etc.... émanant d'un juge ou d'un tribunal étranger, et destiné à recevoir leur exécution dans les limites de la Concession française, devront au préalable, sauf en cas d'extrême urgence, être présentés au Consul général français ou tout au moins au chef de la police municipale... ».

Ces auteurs concluent que « toute la propriété de la Concession appartient aux français ».

« Si la France a étendu à tous les étrangers, le droit de posséder des immeubles sur sa Concession, elle l'a fait bénévolement sans y être obligée, et dans la plénitude de ses droits souverains⁽¹⁾ ».

B) M. Surville, dans sa critique contre la jurisprudence du tribunal et de la Cour d'appel de Lyon, précédemment exposée, émet la même opinion :

(1) Fauvel, page 26.

« Il y a donc à Shanghai, un quartier français présentant son autonomie, administré par son conseil municipal composé de nos nationaux et pouvant faire des règlements auxquels les chinois eux-mêmes doivent obéissance.

D'autre part, il résulte de l'article 32 du traité de 1858, que si les chinois, déserteurs ou prévenus de quelque crime, vont se réfugier dans des maisons françaises, l'autorité locale ne peut pas agir seule vis à vis de ses nationaux. Elle doit s'adresser au Conseil, qui « sur la preuve de la culpabilité des prévenus, prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que leur extradition soit accordée ».

« Certes, conclut M. Surville, il y a là de la part de la Chine un abandon contractuel de sa souveraineté ».

L'auteur va plus loin : « Dans un semblable territoire, à moins de dérogations résultant des actes diplomatiques, on pourrait appliquer aux étrangers qui s'y trouvent, fussent-ils non protégés, la règle de l'article 3 du Code Civil, déclarant que : « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire⁽²⁾ ». Ici M. Surville fait une assimilation complète du territoire de Concession avec le territoire français, à tout point de vue.

C) L'opinion de M. Surville a tout aussitôt trouvé son écho dans la jurisprudence consulaire de la Con-

(2) Revue Critique de Législation et de Jurisprudence 1896, page 241.

cession française de Shanghai⁽¹⁾. En avril 1902, un mandat d'arrêt de la cour mixte de la Concession française, fut lancé contre quatre chinois, résidant tous sur la Concession internationale, et étant l'objet d'une assignation, dans un procès civil. Contrairement à la tradition, le Consul de France exigea que l'arrestation fut faite sans enquête préalable de la cour mixte de la Concession internationale, sur le bien fondé du mandat, parce que, disait-il « c'était l'application pure et simple de l'article 14, du Code Civil français⁽²⁾ ».

La conception territoriale pourrait-elle aller plus loin ?

§ III. — *Essai d'une analyse juridique des Concessions.*

La conception territoriale dérive, croyons nous, d'une confusion entre la situation légale et la situation de fait des Concessions. Au point de vue du droit rationnel, nul doute que les Concessions demeurent territoire chinois. Le droit international ne reconnaît pas d'annexion de ce genre. En effet, aucun traité ou convention ne parle de l'abandon par la Chine de sa souveraineté territoriale des Concessions. Le traité protocole japonais de 1896, qui stipulait la cession des pouvoirs administratifs et de police au profit de l'Etat concessionnaire, ne

(1) Catellani, page 315.

(2) Ibid.

faisait allusion qu'à l'administration purement municipale. Et dans l'esprit de ses négociateurs, la cession des dits pouvoirs doit être spéciale ; elle ne comprend que tout ce qui est strictement nécessaire pour assurer une paisible résidence aux étrangers.

Les gouvernements provinciaux de la Chine n'ont-ils pas cédé autrefois les mêmes pouvoirs aux associations des natifs (Wei Kouin) des autres provinces, venant se grouper dans un quartier spécial ; et l'unité de l'administration supérieure de la province n'en était point affectée ; car du temps de l'Empire, le régime municipal était encore dans un état rudimentaire. Alors quoi de plus naturel que d'appliquer le même régime à l'égard des groupements étrangers. En agissant ainsi, peut-on croire que le gouvernement chinois pensât à une cession de ses droits souverains ?

Nous en dirions autant quant à la cession de ces mêmes droits par des conventions, proclamations ou règlements approuvés par les autorités chinoises, qui sont venues consacrer les Concessions. De plus, comprendrait-on que la souveraineté territoriale d'un Etat, pût être abandonnée par des actes émanant des autorités subalternes du pays ? N'oublions pas que ces actes sur lesquels s'appuie tant la conception territoriale, ne sont intervenus que pour appliquer les traités qui paraissent toujours inoffensifs à cet égard.

Quant à la concession de terrains elle-même, ce

n'est qu'un contrat de droit privé, passé par les propriétaires chinois que représente le gouvernement de la Chine, avec les étrangers, soit directement, soit représentés par leur gouvernement. Ces terrains ne sont pas concédés à l'Etat étranger lui-même pour y exercer sa puissance publique, mais à des étrangers, envisagés comme individus, pour leur paisible résidence. Par là, une concession de terrains n'implique aucunement une cession de droits souverains ni de droits purement administratifs. L'une est d'ordre privé, l'autre est d'ordre public. C'est précisément pour attester le caractère privé des concessions de terrains, que le gouvernement chinois ne manquait jamais de stipuler la menue redevance de 1.500 ou 2.000 sapèques, à titre d'impôt foncier. C'est aussi pour cette raison que le gouvernement chinois a toujours employé dans la rédaction des traités les mots « location, affermage », au lieu du mot « propriété » bien qu'il entendît considérer les acquéreurs étrangers comme de vrais propriétaires de droit privé. Cette dernière précaution est parfaitement compréhensible : 1° Dans l'ancien droit chinois, il n'existait pas de droit de propriété absolu même à l'égard des chinois. Tout le territoire du pays appartenait à l'Empereur, qui pouvait en disposer assez arbitrairement, quand l'utilité publique l'exigeait. De peur que ce droit de propriété, une fois entre les mains des étrangers, ne devînt absolu comme le consacrent la plupart des législations européennes,

et en conséquence ne pût entraver l'exercice de son droit du domaine éminent, le gouvernement chinois évitait de se servir du terme « propriété ». 2° Une autre raison est qu'aux temps de l'Empire, en Chine, le domaine du droit public et celui du droit privé n'était pas très nettement séparés. On confondait la notion de propriété avec celle de souveraineté. Alors, toujours par crainte que le droit de propriété concédé à des étrangers n'entraînât avec lui les droits souverains de l'Etat, la Chine le leur refusait à tout prix.

Nous pourrions donc conclure qu'en droit, ni la concession de terrains elle-même, ni la cession de pouvoirs administratifs qui s'y rapporte, — celle-ci est d'ailleurs exceptionnelle — n'enlève à la Chine ses droits fondamentaux sur le territoire concédé.

Si tel est le statut légal des Concessions, en fait, les Etats concessionnaire passent outre. Loin de se contenter des pouvoirs purement administratifs et municipaux, ils s'emparent de la plupart des droits souverains, pourtant légalement réservés à la Chine⁽¹⁾.

Nous sommes alors en présence de deux situations, l'une de droit, l'autre de fait, qui lui est contradictoire. Comme le Droit international est encore dans un stade de jeunesse, si bien qu'on prétend même que les situations de droit ne sont que la consacra-

(1) Voir le chapitre précédent.

tion des situations de fait⁽¹⁾, on comprend alors qu'à propos des Concessions une confusion juridique soit possible. C'est ce que font les partisans de la conception territoriale.

Affirmer que la souveraineté territoriale des Concessions reste à la Chine, ne veut pas dire que les Concessions sont assimilables à tout point de vue, au reste du territoire de la Chine. La Souveraineté d'un Etat ne saurait être absolue. En effet, si juridiquement, sur les Concessions, les droits souverains les plus significatifs comme les droits fiscaux, le droit de juridiction, etc, appartiennent à l'Etat chinois, certains pouvoirs administratifs et municipaux ont été cependant l'objet d'une cession expresse ou tacite au profit des Etats étrangers concessionnaires.

Cette réserve, à elle seule, rend la situation des Concessions tout à fait spéciale, en tant que territoire d'un Etat et en fait une institution *sui generis*, qui pourrait être rangée parmi les anomalies du Droit international.

(1) Voir Perrinjaquet, Les cessions temporaires de territoire, thèse de Bordeaux, 1904.

CHAPITRE X

Tendance vers la disparition des Concessions en Chine

Les Concessions étrangères telles qu'elles existent actuellement en Chine ne sauraient être durables. En effet, étant la résultante de situations de fait plutôt que de droit, elles voient leur existence subordonner à de circonstances changeantes. Elles seront converties en colonies ou en condominiums, ou bien elles seront supprimées comme ce qui s'est passé au Japon. Tout dépendra de la puissance future de la Chine.

Déjà quelques symptômes nous permettent de prévoir que de ces deux événements, c'est le dernier qui a le plus de chance de se réaliser.

A considérer l'aspect nouveau du Droit international avec ses préoccupations de justice et d'humanité, l'entrée de la Chine à la Société des Nations, les relations de plus en plus amicales et égalitaires entre la Chine et les puissances étrangères, les réformes réalisées dans ce pays pour s'adapter aux exigences de la civilisation occidentale, nous pourrons avoir l'assurance que notre prévision ne sera pas trompée.

En dehors de ces facteurs généraux de la suppres-

sion des Concessions et de toutes autres institutions dont l'existence en Chine n'est plus justifiable aujourd'hui, quelques événements récents ont donné l'occasion à la Chine, soit de réintégrer certaines Concessions existantes dans l'administration chinoise, soit de proposer leur suppression générale.

Ces événements sont :

1°. — Le retrait des Concessions allemandes et autrichienne par l'effet de la grande guerre.

2°. — La suppression des Concessions russes, stipulée dans la convention sino-russe du 31 mars 1924.

3°. — La demande de suppression des Concessions dans le mémorandum présenté par la délégation chinoise à la Conférence de Paris de 1919.

1°. — Après la rupture de la Chine avec l'Allemagne pendant la grande guerre, les Concessions allemandes existant en Chine furent immédiatement supprimées par l'effet de la suspension de l'application des traités entre ces deux puissances. La Concession allemande de Tientsin a fait retour à la Chine depuis le 16 Mars 1917⁽¹⁾. A cette date, la municipalité fut solennellement remise par le Consul allemand au commissaire des affaires étrangères de Tientsin. Le pavillon chinois fut hissé sur la Concession à la place du pavillon allemand, et les agents de la municipalité reçurent l'ordre de porter l'uniforme de la police chinoise.

Quant à la Concession allemande de Hankow, sa

(1) Ariga Nagao, *La Chine et la Grande guerre*, p. 234.

suppression (mars 1917) fut accompagnée de la création des commissions spéciales pour la protection des résidents allemands.

Un comité composé de 11 allemands et 5 chinois opéra le transfert. Le Président du Comité remit, en présence des autres membres, la Concession allemande au Commissaire des Affaires Etrangères de la Province de Houpé, lequel déclara assumer la protection de la vie et de la propriété des allemands et assurer l'ordre et la sécurité de la Concession, en se conformant provisoirement aux règlements de la Municipalité⁽¹⁾. Le Conseil Municipal fonctionnait comme avant sous la surveillance du commissaire.

Un règlement relatif à l'organisation de l'administration des Concessions allemandes de Tientsin et de Hankow a été publié par le gouvernement de Pékin à titre de mesures provisoires⁽²⁾.

Article 1. — Les Concessions allemandes sont reconnues comme quartiers spéciaux, administrés sous le contrôle de bureaux provisoires dont le chef est nommé par le Ministre de l'Intérieur de Pékin.

Toutes les affaires intéressant les résidents étrangers seront traités par le chef de bureau, d'accord avec le commissaire des Affaires Etrangères de la province.

Article 2. — L'ancien conseil municipal de la Concession s'occupera de toutes les matières inté-

(1) Ariga Nagao, page 238.

(2) Ibid.

ressant l'administration municipale. Toutefois, si le chef du bureau provisoire juge nécessaire qu'une affaire soit dévolue à une autre autorité, il soumettra la question au Ministre de l'intérieur.

Article 3. — Les décisions de l'assemblée des contribuables de la Concession ne seront exécutoires qu'après l'approbation du chef du bureau.

Les anciens règlements municipaux et de police continueront à être appliqués sur la Concession, excepté ceux qui sont en contradiction avec les lois et règlements chinois en vigueur.

Les lois et règlements chinois sont applicables dans les anciennes Concessions allemandes⁽¹⁾.

La suppression des Concessions allemandes a été confirmée par le traité de Versailles dont l'article 132 (quatrième partie) dit :

» L'Allemagne accepte l'abrogation des contrats obtenus du gouvernement chinois, en vertu desquels les Concessions allemandes à Hankow et à Tientsin sont actuellement tenues. La Chine, remise en possession du plein exercice de ses droits souverains sur les dits terrains, déclare son intention de les ouvrir à l'usage de la résidence internationale et du commerce. Elle déclare que l'abrogation des contrats, en vertu desquels ces Concessions sont actuellement tenues, ne doit pas affecter les droits de propriété des ressortissants des puissances alliées et associées, détenteurs de lots dans ces Concessions ».

(1) Livre Blanc 1917, document n° 132 ; Ariga Nagao, page 239.

De pareilles dispositions ont été insérées dans le traité de Saint-Germain avec l'Autriche.

Donc, aujourd'hui, il n'existe plus de Concessions allemandes et autrichiennes sur le territoire chinois.

2°. — La convention sino-russe du 31 Mars 1924, après avoir dans son article 4 déclaré nulles toutes les conventions affectant la souveraineté et les droits de l'Etat chinois, conclues entre le ci-devant gouvernement de l'Empire de la Russie et la Chine ou d'autres puissances, consacre spécifiquement l'abandon de toutes les Concessions russes existant en Chine. Son article 10 est ainsi conçu :

« The government of the Union of Soviet Socialist Republics agrees to renounce the special rights and privileges, relating to all Concessions in any part of China, acquired by the Tsarist government under various Conventions, Treaties, Agreements, etc... »⁽¹⁾

3°. — Par ces évènements, la Chine a pu se réjouir de la disparition, sinon de la totalité, du moins d'une partie des Concessions étrangères, lesquelles sont, en général, préjudiciables à ses droits souverains. Et c'est dans le désir de voir généraliser et parfaire ce traitement équitable que la Délégation chinoise à la Conférence de Paris a dans son memorandum réclamé la suppression des Concessions.

Le mémorandum explique d'abord le but des Concessions : « A l'origine, la population n'était pas habituée à leur (étrangers) contact, et, comme d'autre

(1) Journal officiel du Ministère des Affaires étrangères de Pékin, n° 36.

part, ces districts étaient des portions inorganisées des villes chinoises, il était désirable d'y établir une sorte de gouvernement local pour garantir, dans la communauté étrangère, le maintien de l'ordre et des bonnes mœurs »⁽¹⁾.

L'exposé constate ensuite que ces Concessions n'ont plus de raison d'être aujourd'hui, étant donné la modernisation de la Chine et les meilleures réformes apportées à l'organisation administrative ; ainsi « à Nanning et à Chang-Sha (où il n'existe aucune Concession véritable étrangère) les chinois et les étrangers vivent en paix sans frictions entre eux ». De plus « les étrangers dans ces derniers temps affluent vers les localités ouvertes spontanément, comme Chinanfou ».

« Vu les considérations précédentes, conclut le mémorandum, le gouvernement chinois exprime son vif désir de voir toutes les Concessions étrangères lui faire retour... Tenant compte des intérêts étrangers considérables qui existent dans les Concessions, et désireux de leur éviter toute cause d'inquiétude, le gouvernement chinois est tout disposé à consentir à ce que le retour, lorsqu'il aura été décidé par les puissances intéressées, ne soit effectué qu'à la fin de l'année 1924.

Le gouvernement chinois désirerait, d'autre part, qu'en attendant la restitution finale, on introduisit certaines modifications dans les règlements des Con-

(1) Mémorandum de la Délégation chinoise à la Conférence de Paix de 1919, pages 27 et suiv.

cessions étrangères, principalement dans le but d'y assurer aux résidents chinois un traitement plus juste et de préparer la voie au retour définitif.

Ces modifications qui n'affecteraient en aucune manière les privilèges dont jouissent les citoyens ou les sujets des puissances ayant un traité avec la Chine, sont :

1°. — Que les citoyens chinois aient dans toutes les Concessions le droit de posséder des terrains dans les mêmes conditions que les étrangers.

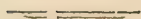
2°. — Que les citoyens chinois aient le droit de voter aux élections des membres des Conseils municipaux et d'être éligibles à ces conseils.

3°. — Que les mandats décernés et les jugements rendus en dehors des Concessions par les Tribunaux chinois compétents soient exécutoires dans les Concessions, sans être sujets à une révision quelconque de la part des autorités étrangères.

4°. — Que dans aucune Concession étrangère un assesseur étranger ne soit autorisé à prendre part aux débats ou au jugement des affaires qui concernent uniquement des sujets chinois ».

Nous savons que ces desiderata ne sont pas jusqu'ici résolument acceptés, mais les puissances n'ont pas moins manifesté l'intention d'en tenir compte. Aussi une enquête sur l'organisation administrative et judiciaire de la Chine, en vue de l'abolition du régime de l'exterritorialité, a-t-elle été décidée. Bien qu'elle ne soit pas encore effectuée à cause des évè-

nements politiques survenus en Chine, elle ne saurait trop tarder et aboutira, espérons-le, à un avis favorable aux revendications légitimes de la Chine.



**Liste des Ports et villes ou existaient des Concessions
en 1900⁽¹⁾**

Tientsin	Hangchow
Taku	Ningpo
Pei-Tai-Ho	Wenchow
Newchwang	Santu
Talienwan	Fouchow
Port-Arthur	Amoy
Chefou	Swatow
Weihai-Wei	Canton
Kioochow	Whampoo
Shanghai	Kowlom
Souchow	Lappa
Chinking	Samshui
Nankin	Wuchowfu
Wuhu	Kwangchauwen
Kewkiang	Pakhoi
Hankow	Lungchow
Yochow	Hoihow
Shasi	Mengtse
Itchang	Hokow
Chungking	Szemaou

(1) Empruntée à l'ouvrage de M. Smith de Warren : Euro-
pian Settlements in the Far East.

Paris, le 25 Avril 1925.

Vu, le Doyen :

Vu, le Président,

H. BERTHELEMY.

A. de LAPRADELLE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Paul APPELL.

OUVRAGES CITÉS :

(A) En langue chinoise :

KING TSIN KIA SING. — *La Chine et le droit international*, Tokio, 1915.

LIU YIN. — *Histoire de la diplomatie chinoise*, Shanghai.

TIAO MING TSIEN. — *Les obligations conventionnelles de la Chine en droit international*, Shanghai.

WANG I TANG. — *Histoire des Concessions étrangères de Shanghai*, Shanghai, 1924.

YIN. — *Grand recueil des traités, conventions, règlements et documents diplomatiques concernant la Chine*, tome 10, en 3 volumes, Shanghai.

Journal du Ministère des affaires étrangères de Pékin, Pékin.

The Eastern Miscellany, Shanghai, Commercial Press.

(B) En langues étrangères :

A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *La question chinoise*, dans la Revue générale de Droit international public, années 1901, 1902 et 1903.

ARIGA NAGAO, *La Chine et la Grande guerre européenne au point de vue du droit international*, Paris, 1920.

BAUDEZ. — *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, thèse de Paris 1913.

E. CATELLANI. — *La penetrazione straniera nell'Estremo Oriente*, Firenze, édition de 1916.

EN SAI TAI. — *Treaty ports in China*, New-York, 1918.

FAUVEL, *Histoire de la Concession française de Shanghai*.

GUERLET. — *Etude des divers procédés d'action politique des puissances en Chine*, thèse de Paris 1907.

H. CORDIER. — *L'origine des deux établissements français en Chine*.

H. CORDIER. — *L'histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*, en 3 volumes, 1902.

- H. CORDIER. — *Les marchands hanistes.*
- KIANG YONG TCHANG. — *De la juridiction consulaire en Chine*, thèse de Paris, 1922.
- J. ESCARRA. — *L'exterritorialité en Chine*, dans la Revue du Droit international privé, années 1923 et 1924.
- MORSE (H.-B.). — *The international relations of the Chinese Empire*, 3 vol., London 1918.
- MORSE (H.-B.). — *The trade and administration of the Chinese Empire.*
- Memorandum de la Délégation chinoise à la Conférence de la paix de Paris de 1919.*
- PERRINJAQUET, *Les cessions temporaires de territoire*, thèse de Bordeaux.
- PILLAUT. — *Manuel de droit consulaire*, tome II, Paris 1912.
- SOULIÉ. — *Les droits conventionnels des étrangers en Chine*, Paris 1916.
- SMITH DE WARREN, *European Settlements in the far East*, London, 1900.
- V. K. W. KOO. — *The statut of Alien in China*, New-York, 1912.
- WILLONGBLY. — *Foreign rights and interests in China*, New-York, 1922.
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
---------------------------	----------

CHAPITRE I

Antécédents et Origines lointaines des Concessions	6
---	----------

§ I. — Les antécédents.

§ II. — Les origines lointaines.

A) Les restrictions au droit de résidence des étrangers en Chine depuis le commencement du 18^e siècle. — Le Co-Hong et les factoreries de Canton.

B) L'établissement portugais de Macao.

CHAPITRE II

Sources immédiates des Concessions et premières applications des Traités	18
---	-----------

§ I. — Les sources immédiates. — Traités de Nankin, de Foumen, de Wanghai et de Wampao.

§ II. — Les premières applications des Traités.

A) A Shanghai : Le british settlement. — La Concession française. — La Concession américaine.

B) Dans les autres ports ouverts : Canton, Ningpo, Fouchow et Amoy.

CHAPITRE III

Evolution des Concessions 31

§ I. — La transformation du caractère des premières Concessions.

A) Les premiers caractères des Concessions.

B) Les causes de leur transformation.

a) L'interprétation extensive des traités lors de la création de la Concession française de Shanghai.

b) L'administration des Concessions de Shanghai pendant la révolte des Taipings.

§ II. — La stipulation des Concessions après 1858.

A) Les Traités de 1848-1860.

B) La convention de Tchefou de 1876.

C) Le protocole sino-japonais de 1896.

§ III. — Les mesures adoptées par le gouvernement chinois contre l'abus des Concessions.

A) Le Traité de 1902 avec l'Angleterre.

B) L'ouverture spontanée des ports et villes de la Chine au commerce et à la résidence des étrangers.

CHAPITRE IV

Classification des Concessions 48

A) Des Settlements et des Concessions proprement dites.

B) Des Concessions internationales et des Concessions nationales.

c) Des Concessions de droit et des Concessions de fait.

d) Des Concessions conventionnelles et des Concessions gratifiées.

e) La classification des Concessions d'après leur mode d'administration.

CHAPITRE V

Organisation administrative des Concessions 55

§ I. — L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration chinoise. — La Concession gratifiée de Yochow.

§ II. — L'organisation administrative des Concessions soumises à l'administration simultanée des autorités locales et des autorités étrangères.

A) La Concession de Tchefou.

E) La Concession de Koulangu.

§ III. — L'organisation administrative des Concessions internationales.

A) La forme fédérale du pouvoir de juridiction des consuls. — Les cours consulaires.

B) La grande autonomie du corps municipal.

C) La multitude d'autorités concourant à leur administration. — Le corps diplomatique de Pékin. — Les autorités chinoises.

§ IV. — L'organisation administrative des Concessions nationales.

A) Le caractère exclusif de ces Concessions.

a) Le régime foncier.

b) L'Administration municipale.

B) Les limitations de leur caractère exclusif.

CHAPITRE VI

De la justice sur les Concessions 81

§ I. — Les Cours mixtes.

A) Leur composition.

B) Leur compétence.

§ II. — Les tribunaux mixtes dans la proposition de M. Escarra,

CHAPITRE VII

Développement et extensions des Concessions. 93

§ I. — Le développement.

§ II. — Les extensions et les principaux conflits qui en résultaient.

A) L'affaire de la Pagode de Ningpo.

B) Le « Grab-game » à Tientsin.

C) L'affaire de Lao Si Koi.

D) L'affaire de Chapei.

CHAPITRE VIII

Controverses de fait touchant la souveraineté territoriale des Concessions. 107

§ I. — Les pouvoirs fiscaux.

§ II. — Le pouvoir juridictionnel.

§ III. — Le droit de conservation de l'Etat territorial en temps de guerre.

§ IV. — La neutralité de l'Etat territorial et les Concessions.

CHAPITRE IX

Controverses doctrinales sur la nature juridique des Concessions. 119

§ I. — La conception personnelle.

A) L'instruction de 1863 du corps diplomatique de Pékin.

B) La jurisprudence française. — L'affaire Nachtrieb.

C) Le traité du 28 juin 1868 entre la Chine et les Etats-Unis de l'Amérique.

§ II. — La conception territoriale.

A) L'opinion d'un auteur anonyme dans « l'écho de Chine » de 1899.

B) L'opinion de M. Surville.

C) La jurisprudence consulaire de la Concession française de Shanghai.

§ III. — Essai d'une analyse juridique des Concessions.

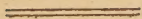
CHAPITRE X

Tendance vers la disparition des Concessions.... 133

- A) Le retrait des Concessions allemandes et autrichienne par l'effet de la grande guerre.
- B) La convention sino-russe du 31 mars 1924.
- C) La demande de suppression des Concessions dans le memorandum de la Délégation chinoise, présenté à la conférence de la paix de Paris, de 1919.

Ouvrages cités..... 143

Table des Matières..... 145



PARIS. — LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

